



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2013 r.

Nr 6 (164)

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

73 – wyrok z dnia 3 lipca 2013 r.,	sygn. P 49/11 .....	923
74 – wyrok z dnia 4 lipca 2013 r.,	sygn. P 7/10 .....	932
75 – wyrok z dnia 11 lipca 2013 r.,	sygn. SK 16/12.....	942
76 – wyrok z dnia 15 lipca 2013 r.,	sygn. K 7/12 .....	965
77 – wyrok z dnia 16 lipca 2013 r.,	sygn. K 13/10 .....	1005
78 – wyrok z dnia 16 lipca 2013 r.,	sygn. P 53/11 .....	1020
79 – wyrok z dnia 17 lipca 2013 r.,	sygn. SK 9/10.....	1031
80 – wyrok z dnia 18 lipca 2013 r.,	sygn. SK 18/09.....	1054
81 – wyrok z dnia 23 lipca 2013 r.,	sygn. P 36/12 .....	1114
82 – wyrok z dnia 23 lipca 2013 r.,	sygn. P 4/11 .....	1124
83 – wyrok z dnia 24 lipca 2013 r.,	sygn. Kp 1/13 .....	1136
84 – wyrok z dnia 25 lipca 2013 r.,	sygn. SK 61/12.....	1152
85 – wyrok z dnia 25 lipca 2013 r.,	sygn. P 56/11 .....	1170
86 – wyrok z dnia 25 lipca 2013 r.,	sygn. SK 17/12.....	1198
87 – wyrok z dnia 29 lipca 2013 r.,	sygn. SK 12/12.....	1218
88 – wyrok z dnia 30 lipca 2013 r.,	sygn. U 5/12.....	1238
89 – postanowienie z dnia 29 marca 2013 r.	sygn. S 2/13 .....	1248
90 – postanowienie z dnia 4 lipca 2013 r.,	sygn. SK 46/12.....	1249
91 – postanowienie z dnia 8 lipca 2013 r.,	sygn. P 11/11 .....	1250
92 – postanowienie z dnia 11 lipca 2013 r.,	sygn. SK 16/12.....	1261
93 – postanowienie z dnia 24 lipca 2013 r.,	sygn. P 8/11 .....	1262
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur .....		1263
– aktów normatywnych .....		1264
– rzeczowy .....		1278



73

**WYROK**  
z dnia 3 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt P 49/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Leon Kieres  
Teresa Liszcz  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 lipca 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Pile:

czy art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry od faktu zaistnienia tychże szkód wyłącznie w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest zgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 i 628) w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry wyłącznie do szkód powstałych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 20 czerwca 2011 r. (sygn. akt I C 146/10) Sąd Rejonowy w Pile, Wydział I Cywilny, zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry od faktu zaistnienia tychże szkód wyłącznie w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest zgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 842.

1.1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawia się następująco.

Powód skierował pozew do Sądu Rejonowego w Pile (do sądu wpłynął 19 kwietnia 2010 r.), w którym domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa – Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu kwoty tytułem odszkodowania za szkody wyrządzone przez bobry na terenie nieruchomości stanowiącej jego współwłasność na prawach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej.

Sąd pytający wskazuje, że postępowanie dowodowe przeprowadzone w niniejszej sprawie wykazało, że na przedmiotowej nieruchomości doszło do wyrządzenia szkód, których sprawcami były bobry. Szkody dotyczyły drzew owocowych i krzewów ozdobnych.

Sąd ustalił, że nieruchomość, w której wyrządzono szkodę, nie stanowi gospodarstwa rolnego. Z oświadczenia powoda wynika, że jest ona wykorzystywana jako działka rekreacyjna i pomimo oznaczenia jej w ewidencji gruntu jako pastwisko, sad, nieużytki i tereny zadrzewione, nie jest ona w ten sposób wykorzystywana.

1.2. Kierując pytanie prawne, sąd pytający zarzucił art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, że w zakresie, w jakim uzależnia odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry od faktu zaistnienia tychże szkód wyłącznie w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, w niniejszej sprawie rozważenia wymaga relacja pomiędzy realizacją zadań państwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego wyrażoną w przepisach ustawy o ochronie przyrody a prawem własności oraz prawem do słusznego odszkodowania w sytuacji naruszenia tego prawa.

Opisując regulacje prawne obowiązujące w zakresie ochrony gatunkowej, w tym ustawowe zakazy, sąd pytający stwierdził, że mogą one prowadzić do sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, na której zwierzęta objęte ochroną gatunkową, w niniejszej sprawie bobry, wyrządziły szkodę, nie ma możliwości samodzielnego podjęcia środków, które zabezpieczyłyby go przed szkodą.

Jednocześnie, z zaskarżonego przepisu wynika, że „Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez (...) bobry – w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim”. Zdaniem sądu pytającego, takie ukształtowanie odpowiedzialności w sposób jednoznaczny ogranicza ją do szkód wyrządzonych przez bobry tylko do określonych miejsc: do gospodarstwa rolnego, leśnego lub rybackiego. Pozwala to, w oparciu o interpretację *a contrario*, stwierdzić, że za szkody wyrządzone w innych miejscach niż wymienione w ustawie odpowiedzialność Skarbu Państwa jest wyłączona. Takie stanowisko potwierdza brak innej drogi lub środków zastępczych dochodzenia roszczeń wynikających z takich szkód i jest zgodne z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 7 września 2000 r., sygn. akt I CKN 1212/99, w którym sąd stwierdził, że uprawnienie do dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych byłoby możliwe wyłącznie w sytuacji, gdyby ustawodawca nie przewidział możliwości dochodzenia roszczeń w przepisach odrębnych. Przywołane orzeczenie dotyczyło szkód wyrządzonych przez wydry, co do których nie było regulacji odrębnej, jak ma to miejsce w wypadku bobrów.

Sąd pytający zawarł konkluzję, że z jednej strony ustawodawca uznaje za konieczne uregulowanie zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, z drugiej zaś strony niezasadnie zawęża krąg podmiotów, które mogą uzyskać odszkodowanie.

1.3. Regulacja zawężająca odpowiedzialność, zdaniem sądu, nie ma uzasadnionych podstaw, przez co pozostaje niezgodna z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz zasadą z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Niezgodność z zasadą równości sąd pytający uzasadnił faworyzowaniem tych podmiotów, które są właścicielami gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich, gdyż tylko te podmioty mogą skutecznie domagać się odszkodowania za szkody wyrządzone przez bobry. Postawienie takiej tezy jest oparte na uznaniu, że cechą wspólną adresatów normy wyrażonej w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody jest doznanie szkody na skutek działania zwierząt z gatunków, które zostały objęte ochroną. Prawo do uzyskania odszkodowania za wyrządzone szkody dotyczy tylko niektórych z nich.

Zdaniem sądu pytającego, uzasadnieniem modyfikującym zasady odpowiedzialności nie może być powołanie się na wagę interesu, któremu różnicowanie ma służyć, gdyż nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Jako przykład podaje szkodę wyrządzoną w drzewostanie o znacznej wartości, który nie stanowi gospodarstwa rolnego. Nie jest on mniej wartościowy niż uprawy rolne bądź leśne. Z jego zniszczeniem nie wiąże się jednak obowiązek odszkodowawczy Skarbu Państwa.

Sąd, odnosząc się do art. 64 Konstytucji, zauważa, że własność w tym przepisie została potraktowana bardzo szeroko, bez zróżnicowania, kto jest jej podmiotem. Pozwala to sądowi na wyciągnięcie wniosku, że wszelka

własność podlega ochronie państwa, zarówno służąca celom produkcyjnym, jak i też mająca zaspokajać osobiste potrzeby właściciela i jego rodziny.

Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji w płaszczyźnie podmiotowej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Naruszenia zasady równej dla wszystkich podmiotów ochrony prawa własności sąd pytający upatruje w tym, że z jednej strony przepisy dotyczące częściowej ochrony gatunkowej (w tym wypadku bobra europejskiego) pozwalają na ingerencję w te regulacje w wyjątkowych przypadkach. Z drugiej strony, wyrządzenie szkody przez bobry we własności innej niż gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie nie wiąże się z możliwością uzyskania odszkodowania.

2. Pismem z 7 listopada 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry do szkód powstałych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu przypomniał istotę regulacji odnoszącą się do ochrony gatunkowej w Polsce oraz zasady wynikające z regulacji konstytucyjnych oraz prawa unijnego w tym zakresie.

Marszałek Sejmu zauważył, że ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania za szkody spowodowane przez zwierzęta objęte ochroną. Rozwiązania te nie mogą być jednak arbitralne i przypadkowe.

Marszałek Sejmu zauważył, że w projekcie zaskarżonej ustawy nie uzasadniono zaproponowanego zróżnicowania potrzebą realizacji ważnego interesu publicznego. Dalej stwierdził, że za rekompensowaniem strat w gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim przemawiają istotne względy społeczne i ekonomiczne, albowiem szkoda wyrządzona w tych gospodarstwach wpływa na wysokość dochodu z prowadzonej działalności, stanowiącej główne źródło utrzymania rolnika i jego rodziny.

Marszałek zauważa jednak, że z obowiązujących regulacji nie wynika, aby owe odszkodowanie przysługiwało wyłącznie za uszczerbek wyrządzony w uprawach, płodach rolnych i pogłowiu zwierząt gospodarskich determinujących dochód rolnika. Oznacza to, że identyczna rodzajowo szkoda, jakiej doznało mienie właściciela gospodarstwa i mienie innego właściciela, podlega odmiennym regułom prawnym. Żaden ważny interes społeczny ani gospodarczy nie przemawia za wprowadzonym zróżnicowaniem.

Niezgodności art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody z art. 32 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu upatruje w tym, że istniejące zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego, jakim jest wystąpienie szkody w gospodarstwie określonego typu, nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości.

Odnosząc się do zarzuconej w pytaniu prawnym niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji, przede wszystkim zauważył, że wyrażona we wzorcu kontroli zasada jest prawną i logiczną konsekwencją zasady równości, toteż pozostaje z nią w ścisłej korelacji.

Marszałek zauważył, że wprowadzone ustawą o ochronie przyrody zróżnicowanie opiera się na założeniu, że podmioty, którym przysługuje prawo własności do gospodarstwa rolnego, leśnego lub rybackiego, stanowią odrębną klasę. Następuje dyferencjacja podmiotów prawa w oparciu o kryterium przedmiotowe, którym jest własność określonego typu gospodarstwa. Ustawa zatem uprzywilejowuje właścicieli gospodarstw rolnych. Tymczasem, z relacji art. 23 do art. 21 Konstytucji nie wynika konstytucyjnie uzasadniony wymóg przyznania szczególnej formy ochrony gospodarstwu rolnemu.

Za równym traktowaniem podmiotów prawa ze względu na przedmiot własności przemawia cel zaskarżonej regulacji, jakim jest rekompensata strat poniesionych wskutek ochrony gatunkowej zwierząt. Ze stanu faktycznego sprawy będącej przedmiotem postępowania przed sądem wynika, że szkoda w mieniu powstała w sposób niezawiniony i niezależny od właściciela. Jest ona skutkiem realizacji obowiązku ochrony bobra. Treść ochrony gatunkowej powoduje identyczne obowiązki dla wszystkich podmiotów prawa własności. Ich istota polega na powstrzymaniu się od określonej przepisami ingerencji w stosunku do gatunku podlegającemu ochronie, czyli bobra, nawet jeżeli skutkiem powstrzymania się jest spowodowanie faktycznych naruszeń własności dokonanych przez bobry.

Oznacza to, zdaniem Marszałka Sejmu, że przy takich samych obowiązkach właścicieli odmienny jest zakres ochrony przedmiotu własności. Jest on zróżnicowany w zależności od tego, czy obowiązek zachowania gatunku bobra jest realizowany w gospodarstwie, czy też wiąże się z innym przedmiotem własności. Przyjęte zróżnicowanie może być przyczyną sprawczą negatywnych postaw wobec obowiązku ochrony bobra, spowodowanych dążeniem do ochrony własności. W takim stanie rzeczy cel zaskarżonej ustawy, jakim jest zabezpieczenie rzadkiego gatunku zwierząt, może być trudny do zrealizowania.

W konkluzji Marszałek dodatkowo zauważył, że pomimo, iż na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, określonych w pytaniu prawnym jako wzorce kontroli, nie można formułować konstytucyjnego prawa do odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, to jednak reguły ochrony prawa własności ustanowione w drodze ustawy muszą być zgodne z zasadą równości wobec prawa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 9 stycznia 2012 r. zajął stanowisko, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, w części obejmującej wyrazy: „– w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim”, jest niezgodny z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Odwołując się do poglądów przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przypomniał rozumienie zasady równości wobec prawa zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak również zwrócił uwagę, że prawa majątkowe, zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Odnosząc dokonaną analizę do stanu będącego przedmiotem oceny w rozpatrywanej sprawie, Prokurator zauważył, że w ustawie o ochronie przyrody, w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową, w tym gatunku bobra europejskiego, ustawodawca przewidział szereg zakazów, których naruszenie wiąże się z pociągnięciem do odpowiedzialności karnej. Oznacza to, zdaniem Prokuratora, że właściciel nieruchomości, na której zwierzęta objęte ochroną gatunkową wyrządzają szkody, na mocy ustawy o ochronie przyrody został pozbawiony możliwości samodzielnego podejmowania szeregu skutecznych środków, które w sposób efektywny zabezpieczałyby go przed powstaniem takich szkód.

Pewnemu złagodzeniu celu powyższych regulacji, zdaniem Prokuratora, ma służyć ustanowiony mechanizm wyrównywania przez Skarb Państwa przynajmniej niektórych szkód spowodowanych przez działalność określonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową. Jednak odpowiedzialność ta została ograniczona w wypadku bobrów do szkód wyrządzonych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim. Pozostałe szkody nie zostały objęte odpowiedzialnością Skarbu Państwa. Pozwala to, zdaniem Prokuratora, na stwierdzenie, że władze państwowe, z woli ustawodawcy, uchylają się od zapewnienia niezakłóconego czynienia użytku z prawa własności innych właścicieli niż wymienieni w zakwestionowanym unormowaniu.

W opisanej sytuacji, zdaniem Prokuratora „cechą relewantną, wyróżniającą w sposób uprawniony podmioty, w mieniu których zaistniała szkoda wyrządzona przez bobry, jest stosunek własności osób, w odniesieniu do tegoż mienia. Tym samym, nie znajduje uzasadnienia wprowadzone przez ustawodawcę kryterium różnicujące podmioty uprawnione do odszkodowania”, co oznacza, że wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego, jakim jest wystąpienie szkody wyrządzonej przez bobry w gospodarstwie określonego typu, nie spełnia konstytucyjnych wymogów zasady równości. Ponadto, zdaniem Prokuratora, obowiązująca Konstytucja nie różnicuje ochrony prawa własności w zależności od rodzaju tejże własności. W tej sytuacji preferowanie właścicieli gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich kosztem innych właścicieli stanowi dyskryminowanie tych ostatnich i godzi w konstytucyjne standardy ochrony prawa własności.

4. W odpowiedzi na zapytanie Trybunału skierowane w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Minister Środowiska w piśmie z 12 marca 2013 r. (znak: DLPnat-073-31/9915/13/RS) stwierdził, że kwoty wypłacanych odszkodowań za szkody wyrządzone przez bobry były następujące: w 2009 r. – 5,9 mln zł; w 2010 r. – 7,7 mln zł; w 2011 r. – 10,5 mln zł; w 2012 r. – 10,9 mln zł. Rocznie w całej Polsce zgłaszanych jest około 4000 szkód.

Zdaniem Ministra Środowiska, liczba zgłoszonych szkód wyrządzonych przez bobry, nieobjętych odpowiedzialnością odszkodowawczą na gruncie ustawy o ochronie przyrody wynosi rocznie 30–40 przypadków (liczba odrzuconych wniosków). Ponadto kierowane są zapytania telefoniczne w liczbie ok. 20–30 rocznie o możliwość uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone w innych dobach niż gospodarstwo rolne, leśne i rybackie.

W odpowiedzi na zapytanie odnośnie przyczyn ograniczenia odpowiedzialności do szkód wyrządzonych tylko w trzech rodzajach gospodarstw, Minister zauważył, że właśnie te rodzaje mienia stanowią obszary działalności człowieka, w których stwierdzono najczęstsze szkody wywoływane przez bobry. Poza tym występowanie bobrów na określonym terenie ma znaczenie właśnie dla tych rodzajów gospodarek. Ponadto najczęściej spotykane, zarazem największe konflikty powstają na styku działalności bobrów i gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Zdaniem Ministra, zasadnym jest objęcie odpowiedzialnością Skarbu Państwa szkód wyrządzanych przez bobry w każdym rodzaju mienia.

## II

Na rozprawę 3 lipca 2013 r. sąd pytający nie stawiał się. Obecni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) „Każdy sąd może przedstawić (...) pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją (...), jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Przywołane przepisy wskazują na istnienie trzech przesłanek, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania. Podmiotem formułującym pytanie może być „każdy sąd” (przesłanka podmiotowa). Przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa). Ponadto musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącego się przed sądem postępowania w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności). Ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193 Konstytucji, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, jednak gdyby określony akt normatywny nie mógł być przyjęty za postawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46).

Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego z konkretną sprawą zawisłą przed sądem. Wynika z tego konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (por. np. postanowienia TK z: 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; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57). Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do uzasadnienia związku pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy. Dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy.

Spełnienie w niniejszej sprawie dwóch pierwszych przesłanek – podmiotowej i przedmiotowej – nie budzi wątpliwości, Sąd Rejonowy w Pile jest bowiem uprawniony do rozstrzygania w sprawie leżącej u podstaw pytania. Zaskarżona ustawa jest aktem o charakterze normatywnym. Przed analizą merytoryczną wyjaśnienia wymaga żądany zakres kontroli zgodności z Konstytucją.

W związku z tym, że pytanie prawne jest konkretnym środkiem prawnym, powinno obejmować tylko zakres relewantny do rozstrzygnięcia sprawy. Z przekazanych akt sprawy wynika, że zakres szkód, za które odszkodowania domaga się powód, jest sporny. Nie budzi jednak wątpliwości, że do powstania przynajmniej części szkód doszło na gruncie mającym charakter działki rekreacyjnej, której nie można zaliczyć ani do gospodarstwa rolnego, ani do rybackiego, ani do leśnego. Sąd również ustalił, że na działce dotkniętej szkodą nie jest prowadzona żadna działalność wytwórcza, a powód oświadczył, że wykorzystuje tę działkę jako rekreacyjną i nie ma zamiaru prowadzić na niej działalności wytwórczej.

Ustalenia wymaga zakres kontroli wskazany w pytaniu prawnym. Jako pierwszy wzorzec kontroli został wskazany art. 32 Konstytucji – cały, bez wskazywania ustępu. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że zarzuty kierowane są w stosunku do zasady równości wobec prawa zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W tej sytuacji konieczne jest umorzenie zakresu kontroli dotyczącego art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, jaki jawi się w rozstrzyganej sprawie, należy określić jako badanie zgodności z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji regulacji, w której odpowiedzialność Skarbu Państwa jest ograniczona tylko do gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich.

2. Przedmiotem pytania prawnego jest kontrola zgodności z Konstytucją jednego z przepisów ustalających zasady ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez bobry – zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Z art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) wynika, że Skarb Państwa ponowi

odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez bobry w określonych rodzajach dóbr: gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Regulację uzupełniają kolejne ustępy przywołanego artykułu. Określają, że odpowiedzialność nie obejmuje utraconych korzyści (ust. 2) oraz wyłączona jest w określonych wypadkach (m.in. w stosunku do osób, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, szkody nie przekraczają w ciągu roku wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na jeden hektar upraw).

2.1. Celem ochrony gatunkowej jest zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej (por. art. 46 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

Bóbr europejski (*castor fiber*) należy do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną częściową na podstawie obowiązującego w dacie wyrządzenia szkód rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237; dalej: rozporządzenie z 2004 r.), jak również na podstawie obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419; dalej: rozporządzenie z 2011 r.). Podstawą prawną wydania obu rozporządzeń jest upoważnienie ustawowe zawarte w art. 49 ustawy o ochronie przyrody.

2.2. W ustawie o ochronie przyrody został przyjęty następujący model ochrony gatunkowej zwierząt. Ustawodawca określił rodzaje ochrony, takie jak ochrona częściowa czy ścisła, pozostawiając wskazanie w drodze rozporządzenia tych gatunków dziko występujących zwierząt, które powinny takiej ochronie podlegać. Następnie w ustawie zostały określone potencjalne zakazy w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową. Spośród nich, w drodze rozporządzenia, mogą zostać wskazane te, które będą obowiązywać. Przy czym ustanowienie w drodze rozporządzenia zakazów sformułowano w sposób fakultatywny. Podobny mechanizm zastosowano w stosunku do odstępstw od zakazów. W ustawie o ochronie przyrody określono potencjalne odstępstwa, uprawniając organy do wybrania spośród nich tych, które będą obowiązywać. Wprowadzenie odstępstw ustawodawca uzależnił od spełnienia łącznie dwóch warunków: brak rozwiązań alternatywnych i jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji zwierząt objętych ochroną gatunkową.

Wypełniając delegację ustawową, w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt, w tym objętych ochroną częściową, w § 6 rozporządzenia z 2004 r. zostało wprowadzonych 14 zakazów. Jedynie tytułem przykładu można wymienić kilka. Są to zakazy: zabijania, okaleczania, chwytania, transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, a także posiadania żywych zwierząt (pkt 1); niszczenia ich siedlisk i ostoi (pkt 4); niszczenia ich gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień (pkt 5), umyślnego płoszenia i niepokojenia (pkt 11); przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca (pkt 13).

Ustawodawca zdawał sobie sprawę z możliwości kolizji między wymogami związanymi z ochroną przyrody a zagrożeniem życia, zdrowia i mienia spowodowanymi aktywnością gatunków podlegających ochronie. Wyrazem owej świadomości są odstępstwa od zakazów wprowadzone w rozporządzeniu z 2004 r. (patrz: § 7 i § 8). Dotyczą one m.in. chwytania na terenach zabudowanych przez podmioty upoważnione przez wojewodę zabłąkanych zwierząt i przemieszczania ich do miejsc regularnego przebywania (§ 7 pkt 3). Ponadto, zgodnie z § 8 przywołanego rozporządzenia, „Zakazy, o których mowa w § 6, w stosunku do dziko występujących zwierząt należących do gatunków, o których mowa w § 2 i 3, z wyjątkiem gatunków przy nazwach których w załączniku nr 1 do rozporządzenia zamieszczono symbol "(1)", nie dotyczą wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów”. Bóbr należy do gatunków, o których mowa w § 3 rozporządzenia z 2004 r. i został wymieniony w załączniku nr 2 do rozporządzenia 2004 r. Zatem będą miały do niego zastosowanie zakazy, o których mowa w § 6 tego rozporządzenia.

Niezależnie od wyłączeń zawartych w rozporządzeniu z 2004 r. w sprawie ochrony gatunkowej ustawodawca przewidział możliwość uzyskania indywidualnych zwolnień od obowiązku ich stosowania. Na wniosek, organ w stosunku do zwierząt objętych ochroną częściową może udzielić zezwolenia na odstępstwo od zakazu polegającego na umyślnym zabijaniu, okaleczeniu i chwytaniu, gdy brak jest rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych zwierząt oraz m.in. wynika z konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej, czy leży w interesie zdrowia i bezpieczeństwa powszechnego (por.: art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody). Derogacje



są wydawane na wniosek zainteresowanego – w zależności od jej rodzaju – przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Innym instrumentem pozwalającym na odstępstwo od zakazów określonych w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody m.in. w stosunku do bobra jest wprowadzone ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 985) zezwolenie (wydawane w formie zarządzenia), stanowiące akt prawa miejscowego, wydane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W zezwoleniu tym organ może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat na odstępstwo od tych zakazów.

Warunkiem wydania zarządzenia jest brak rozwiązań alternatywnych. Ponadto, czynności, których dotyczy zarządzenie, nie mogą być szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji gatunków objętych zarządzeniem oraz leży to w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego lub, w wypadku bobra europejskiego, wynika to z konieczności ograniczenia poważnych szkód w odniesieniu do upraw rolnych, inwentarza żywego, lasów, rybostanu, wody lub innych rodzajów mienia.

2.3. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolno żyjące podlega różnym regulacjom ustawowym. Ustawodawca, kształtując odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody na gruncie ustawy o ochronie przyrody, odmiennie w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności wynikających z kodeksu cywilnego określił zasady odpowiedzialności. Przyjęta koncepcja została ujęta w normę prawną o zawężonej przedmiotowo odpowiedzialności odszkodowawczej. Wprowadza odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wybrane zwierzęta (żubry, rysie, wilki, niedźwiedzie, bobry) i polega na wskazaniu określonych dóbr (dla każdego gatunku oddzielnie), w których wystąpienie szkody pociąga obowiązek odszkodowawczy.

2.4. Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody z 1991 r.) inaczej kształtowała odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Istotne jest zwrócenie uwagi na dwa aspekty ówczesnej regulacji. Pierwszy: wówczas w ustawie wymienione zostały tylko trzy zwierzęta: żubry, niedźwiedzie i bobry, bez ograniczania rodzajów mienia, z którymi wiąże się odpowiedzialność odszkodowawcza (art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.). Drugi: ustawodawca umożliwił rozszerzenie odpowiedzialności na szkody wyrządzone przez inne gatunki, w drodze rozporządzenia (art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. zawierający upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia). Takie rozszerzenie nastąpiło na szkody wyrządzane przez wilki (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1997 r. w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa, Dz. U. Nr 109, poz. 706).

3. Po nakreśleniu problematyki niniejszej sprawy i analizie przepisu zakwestionowanego przez sąd pytający, Trybunał przechodzi do odpowiedzi na pytanie, czy zgodne jest z Konstytucją wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry na działkach wykorzystywanych jako rekreacyjne.

Argumenty podnoszone przez sąd pytający koncentrują się na wykazywaniu nierówności, jaka została spowodowana przez obecny stan prawny z powodu przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry odnośnie do niektórych dóbr z wyłączeniem odpowiedzialności za szkody wyrządzone w pozostałych dobrach.

4. W pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli wskazano art. 32 ust. 1 Konstytucji, wprowadzający zasadę równości wobec prawa oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, wprowadzający równą dla wszystkich ochronę prawną własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

4.1. Z ukształtowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. np. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83 oraz orzeczenia TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K 10/93, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 7 i 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Jeśli zatem zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiennościami, nie dochodzi do naruszenia

konstytucyjnej zasady równości (por. wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25 i 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych (por. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). W związku z tym, że równe traktowanie podmiotów podobnych ze względu na cechę nie wyklucza odmiennego ich traktowania w zakresie, w jakim nie posiadają cechy relewantnej, istotne jest prawidłowe określenie kryterium, na podstawie którego cecha jest ustalana.

Zasada wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest bowiem odmienne traktowanie podmiotów odznaczających się cechami wspólnymi, jeśli są spełnione następujące warunki:

- po pierwsze, odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- po drugie, powinny być zrównoważone, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- po trzecie wreszcie, muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

4.2. Zarzuty pytania prawnego odnoszące się do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji są kierowane do naruszenia wymaganej przez ten przepis równej ochrony prawa własności. Należy jednak zauważyć, że w kontekście sprawy ewentualnego naruszenia tego prawa należy upatrywać w zakazach wynikających z prawa ochrony przyrody odnoszących się do braku możliwości podejmowania działań mających zapobiegać szkodom w posiadanym mieniu wynikających z zachowań chronionego gatunku. Tymczasem w pytaniu prawnym nie są kwestionowane takie regulacje, lecz brak możliwości żądania od Skarbu Państwa odszkodowania.

W tej sytuacji należy uznać, że zarzuty mające uzasadniać naruszenie prawa własności należy rozpatrywać w kontekście chronionych również przez przywołany wzorzec kontroli innych praw majątkowych. Dopuszczalność takiego orzekania wynika z tego, że choć Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nie istnieje „konstytucyjne prawo do odszkodowania” jako takie i nawet art. 77 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrażonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu (zob. wyrok z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48), to jednak prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (zob. wyroki TK z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90 i 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88). Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że ustawodawca ma w zasadzie swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego, jak i przenoszalności. Nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy (zob. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Przywołany wzorzec pozostaje w ścisłym związku z zasadą ogólnej ochrony, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona innych praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest jednym z przejawów równej ochrony prawnej wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Nieustanowienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry w działkach pełniących funkcję rekreacyjną, w sytuacji przyznania takiego odszkodowania za szkody wyrządzone w gospodarstwach rolnym, leśnym i rybackim narusza standardy wynikające z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazanych w pytaniu prawnym jako wzorce kontroli.

W rozpatrywanej sprawie takim kryterium jest wyrządzenie szkody przez bobry. Cechę relewantną posiadają te podmioty (np. właściciele nieruchomości, na której doszło do wyrządzenia szkody), którym taka szkoda została wyrządzona. Zatem w myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji wszystkie podmioty posiadające cechę relewantną powinny być traktowane w taki sam sposób. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody różnicuje sytuację podmiotów, które poniosły taką szkodę wyrządzoną przez bobry w zależności od tego, w jakim dobru szkoda została wyrządzona.

Wprowadzenie zróżnicowania nie oznacza zawsze niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Po stwierdzeniu, że doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających cechę relewantną, kolejnym krokiem badania zgodności z zasadą równości wobec prawa jest ocena kryterium zróżnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi.

Chociaż ustawodawca dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania wypłacanego za szkody wyrządzone przez bobry, to uzasadnienie dokonanego wyróżnienia dóbr, za szkodę w których jest wypłacane odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa, będące przedmiotem sprawy, nie znajduje podstawy w regulacjach konstytucyjnych.

Nawet jeżeli przyjąć, za stanowiskiem przesłanym przez Ministra Środowiska, że dobra wyróżnione przez ustawodawcę, tj. gospodarstwa rolne, leśne i rybackie, stanowią trzy obszary działalności człowieka, w których stwierdzono najczęstsze szkody wyrządzane przez bobry, jak również, że szkody w tych dobrach są najbardziej konfliktogenne, to powyższe argumenty nie znajdą oparcia w wyjątkach odstąpienia od zasady równości wobec prawa. Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry nie ma znaczenia okoliczność, czy uszczerbek powstał w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie, czy też działkę spełniającą funkcję rekreacyjną. Obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych wynika wprost z art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazanego jako drugi wzorzec kontroli w rozpatrywanej sprawie.

Dokonane przez regulację zawartą w art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody zróżnicowanie nie ma również charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów. Pozbawienie części podmiotów prawa do dochodzenia odszkodowania może mieć negatywny wpływ na realizację ochrony gatunkowej, nie prowadzi bowiem do większej akceptacji ustawowych zakazów z niej wynikających. Wręcz przeciwnie, może powodować działania skierowane przeciwko takim gatunkom, mające zapobiegać powstawaniu szkód i wynikających z chęci ochrony własności.

Wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, wręcz przeciwnie, przenosi koszty funkcjonowania ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, które w przeważającej części wypadków muszą godzić się na znoszenie zachowań zwierząt objętych ochroną gatunkową (w sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego – bobrów), nawet takich, które prowadzą do powstania szkód w dobrach będących ich własnością. Istniejące instrumenty prawne nie zawsze dają im możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra.

Chociaż z Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak w sytuacji, gdy ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych takie prawo jednym podmiotom, musi respektować konstytucyjne zasady. Wśród nich należy zwrócić uwagę na te zawarte w przywołanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie, czyli zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Brak możliwości żądania odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez bobry na działce rekreacyjnej, w sytuacji przyznania takiego uprawnienia w stosunku do szkód wyrządzonych w gospodarstwach rolnych, leśnych i rybackich, wskazuje, że nastąpiła nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych jednostki.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 74

**WYROK**  
z dnia 4 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt P 7/10\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Stanisław Rymar  
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 lipca 2013 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

czy art. 81b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 1 grudnia 2008 r., jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 81b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, 848, 1101, 1342 i 1529), w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 30 listopada 2008 r., w zakresie, w jakim pozbawia podatników podatku od towarów i usług uprawnienia do dokonania korekty deklaracji, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 18 grudnia 2009 r. (sygn. akt I FSK 1609/08) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 81b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm., dalej: ordynacja podatkowa) w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 1 grudnia 2008 r., jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

1.1. Wątpliwość co do konstytucyjności przepisu powstała w związku z rozpatrywaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w którym sąd oddalił skargę spółki na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego. Na mocy zaskarżonej decyzji, organ określił stronie kwotę zwrotu różnicy podatku od towarów i usług oraz ustalił dodatkowe zobowiązanie podatkowe za kwiecień 2007 r. Podstawą wszczęcia postępowania

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 857.

był wynik kontroli w zakresie prawidłowości rozliczania podatku od towarów i usług, która ujawniła, że w kwietniu podatnik obniżył podatek należny o podatek naliczony. Uwzględniając ustalenia kontrolujących strona złożyła korektę deklaracji VAT-7 za kwiecień i maj 2007 r., ale Naczelnik Urzędu Skarbowego powołując się na treść art. 81b § 1 pkt 2 lit. a i § 3 ordynacji podatkowej uznał, że złożone korekty deklaracji nie wywołują żadnych skutków prawnych.

1.2. Uzasadniając pytanie prawne Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że regulacja zawarta w zaskarżonym art. 81b § 3 ordynacji podatkowej narusza zasadę równości zawartą w art. 32 Konstytucji, ponieważ pozbawia podatników podatku od towarów i usług uprawnienia do korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej. Sąd pytający zwrócił uwagę, że wyłączenie prawa do złożenia korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej dotyczy tylko podatników podatku od towarów i usług i stawia ich w mniej korzystnej sytuacji w stosunku do podatników innych rodzajów podatków, skoro ci ostatni mogą składać deklarację również po zakończeniu kontroli podatkowej.

Drugim argumentem, mającym przemawiać za naruszeniem przez zaskarżony przepis ordynacji podatkowej zasady równości, jest przywołana przez sąd pytający regulacja zawarta w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o kontroli skarbowej). Art. 14c tej ustawy dopuszcza możliwość składania korekt deklaracji po zakończeniu kontroli przeprowadzonej przez organy kontroli skarbowej. Uprawnienie to dotyczy również podatników podatku od towarów i usług. Zaskarżony art. 81b § 3 ordynacji podatkowej stawia zatem w mniej korzystnym położeniu część podmiotów (w ramach tej samej grupy podatników podatku od towarów i usług) jedynie ze względu na fakt, że kontrolę przeprowadza organ podatkowy, a nie skarbowy.

Wymienione różnice, zdaniem sądu pytającego, nie znajdują dostatecznego usprawiedliwienia dla różnicowania podatników, co sprawia, że naruszają zasadę równości zawartą w art. 32 Konstytucji.

2. Pismem z 4 maja 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Marszałek wniósł o stwierdzenie, że art. 81b § 3 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 1 grudnia 2008 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Po przedstawieniu charakteru prawnego instytucji, jaką jest korekta deklaracji, analizę rozważań odnoszących się do odpowiedzi na pytanie prawne Marszałek Sejmu podsumował w czterech wnioskach generalnych. W pierwszym z nich zauważył, że zaskarżona regulacja była określana przez literaturę jako niezasadnie odbierająca podatnikom uprawnienie do skorygowania deklaracji VAT po przeprowadzeniu kontroli podatkowej. Zmianę polegającą na uchyleniu z dniem 1 grudnia 2008 r. kwestionowanego przepisu ocenił jako racjonalne działanie ustawodawcy, który wyeliminował z obrotu prawnego kontrowersyjny przepis i przyspieszył oraz znacznie ułatwił w ten sposób relację podatnik – organ podatkowy.

W drugim wniosku, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na cechę charakterystyczną podatku od towarów i usług, jaką jest podstawa opodatkowania, tzn. wartość dostarczanych towarów, czy też świadczonych przez podatnika usług. Jednocześnie zauważył, że problematycznym pozostaje zagadnienie zasadności różnicowania możliwości dokonania korekty deklaracji w zależności od rodzaju podatku.

W trzecim wniosku, Marszałek Sejmu skupił się na relacji pomiędzy regulacjami w postaci braku możliwości dokonania korekty zawartymi w ordynacji podatkowej a dopuszczalnością takiej korekty przyznanej przez ustawę o kontroli skarbowej. Zwrócił uwagę, że zróżnicowany charakter kontroli podatkowej i skarbowej nie powinien przesądzać o różnym traktowaniu podatników od towarów i usług, stwierdzając jednocześnie, że nie ma dostatecznie uzasadnionych argumentów dla różnicowania podatników w zależności od tego, jaki organ przeprowadza kontrolę. Istnienie zróżnicowania ocenił jako pozostające w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ostatnim wniosku, Marszałek Sejmu zauważył, że charakter zróżnicowania nie odpowiadał testowi proporcjonalności, a waga interesu, któremu służyło zróżnicowanie sytuacji adresatów kwestionowanego przepisu, nie pozostawała w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 9 czerwca 2010 r. zajął stanowisko, w którym stwierdził, że art. 81b § 3 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 1 grudnia 2008 r., jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko Prokurator wskazał, że przyjęte w kwestionowanym przepisie kryterium różnicowania dopuszczające złożenie korygującej deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej w zależności

od rodzaju podatku nie ma charakteru relewantnego, gdyż nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ordynacji podatkowej, dotyczących korekty deklaracji podatkowej. Korekta deklaracji podatkowej jest bowiem wyrazem realizacji praw i obowiązków podatnika, wynikających przede wszystkim z zasady samoobliczenia podatku. Charakter prawny i cel instytucji korekty deklaracji podatkowej jest niezależny od rodzaju podatku, którego ta deklaracja dotyczy, o ile jest to podatek podlegający samoobliczeniu.

W sprawie będącej przedmiotem postępowania, zdaniem Prokuratora, brak jest przekonywujących argumentów usprawiedliwiających odstąpienie od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych. Takim argumentem nie może być charakter prawny podatku od towarów i usług, gdyż nie ma on cech, które uzasadniałyby pozbawienie podatników tego podatku uprawnienia do korekty deklaracji podatkowej.

Różnicowanie zawarte w art. 81b § 3 ordynacji podatkowej nie ma też charakteru proporcjonalnego.

Prokurator zwrócił uwagę, że korekta deklaracji podatkowej powoduje przyspieszenie wpływu podatków w prawidłowej wysokości do budżetu, ogranicza koszty związane z prowadzeniem zbędnych postępowań podatkowych, służy też interesowi fiskalnemu państwa. Interes ten nie przemawia więc za ograniczeniem prawa do korekty deklaracji podatkowej po zakończeniu kontroli podatkowej, a przed wszczęciem postępowania podatkowego.

Zdaniem Prokuratora, kwestionowana regulacja nie znajduje uzasadnienia w żadnych innych zasadach, wartościach, czy też normach konstytucyjnych.

Odnosząc się do relacji art. 81b § 3 ordynacji podatkowej z art. 14c ustawy o kontroli skarbowej Prokurator zauważył, że zaskarżony przepis nie ma zastosowania do podatników, w stosunku do których kontrolę podatkową przeprowadzał organ kontroli skarbowej. Nie przesądza to jednak o braku wspólnych cech pomiędzy obydwoma grupami podatników, a wręcz przeciwnie: w obu przypadkach chodzi o prawo do złożenia korekty deklaracji podatkowych przez podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji, tj. podatników podatku od towarów i usług. Prokurator rozważania dotyczące relacji pomiędzy kontrolą podatkową przeprowadzaną przez organ podatkowy w oparciu o przepisy ordynacji podatkowej i prowadzoną przez organ kontroli skarbowej w oparciu o przepisy ustawy o kontroli skarbowej skonstatował, że nie ma racjonalnych podstaw do różnicowania praw podatników w zakresie korekty podatku od towarów i usług i wszystkich pozostałych podatków w oparciu o kryterium w postaci organu przeprowadzającego kontrolę.

4. Pismem z 25 lutego 2011 r. (znak: PK4/066/1/ZAP/10/PK-526) stanowisko zajął w sprawie Minister Finansów. Jego zdaniem art. 81b § 3 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 30 listopada 2008 r., nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Zdaniem Ministra Finansów norma wynikająca z art. 81b § 3 ordynacji podatkowej była zdeterminowana treścią art. 109 ust. 4-6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od towarów i usług), a ponadto była wyrazem kompetencji ustawodawcy do swobodnego kształtowania prawa daninowego.

W przesłanym stanowisku Minister Finansów stwierdził, że gramatyczna wykładnia art. 81b § 3 ordynacji podatkowej prowadząca do wniosku, iż nie jest możliwa korekta deklaracji w zakresie podatku od towarów i usług po zakończeniu kontroli podatkowej w zakresie objętym tą kontrolą także wówczas, gdy kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości, nie powinna znaleźć zastosowania. Przyjęcie wykładni gramatycznej prowadziłoby do rezultatów absurdalnych i byłoby nadmiernym i nieuzasadnionym ograniczeniem uprawnienia podatników podatku od towarów i usług do korekty, niezgodnym z celem przyjętej regulacji prawnej. W tym przypadku należy przypisać pierwszeństwo wykładni funkcjonalnej i systemowej, zgodnie z którymi podatnik posiada uprawnienie do skorygowania deklaracji dla podatków od towarów i usług po zakończeniu kontroli podatkowej niestwierdzającej nieprawidłowości.

Minister Finansów zaznaczył, że korekta deklaracji w zakresie podatku od towarów i usług nie była prawnie skuteczna tylko w sytuacji, gdy kontrola podatkowa wykazała nieprawidłowości, a zebrany w toku materiał dowodowy stał się przyczynkiem do wszczęcia postępowania podatkowego. Takie też stanowisko zostało zaprezentowane w urzędowej interpretacji nr SP 1/618/8012-110-2024/05/EB z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie stosowania art. 81b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. Urz. MF Nr 9, poz. 101) skierowanej do dyrektorów Izb Skarbowych, Izby Celnych, Urzędów Kontroli Skarbowej.

W przesłanym stanowisku Minister Finansów podnosi, że wprowadzenie możliwości korekty deklaracji VAT po zakończeniu kontroli stwierdzającej nieprawidłowości oznaczałoby pozbawienie organów podatkowych możliwości wymierzenia w decyzji dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług wynikającego z obowiązującego wówczas art. 109 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług. Zauważył także, że „Uchylenie przepisu art. 81b § 3 ustawy – Ordynacja podatkowa bez odpowiednich zmian w art. 109 ustawy o podatku od towarów i usług prowadziłoby do sprzeczności normy wynikającej z art. 81b § 1 pkt 2 lit. a ustawy – Ordynacja podatkowa i norm wynikających z art. 109 ust. 4-8 ustawy o podatku od towarów i usług”.

Odmienne regulacje prawne w ustawie o kontroli skarbowej w stosunku do ordynacji podatkowej uzasadniają stosowanie różnych reguł dotyczących korekt deklaracji w zależności od organu, który dokonywał kontroli.

Zdaniem Ministra Finansów postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie powinno zostać umorzone, ponieważ zaskarżony przepis został uchylony, a brak przepisów przejściowych w nowelizacji sprawił, że od 1 grudnia 2008 r. możliwe jest pokontrolne skorygowanie wszystkich deklaracji w zakresie podatku od towarów i usług, zarówno deklaracji, których termin złożenia upływa po tej dacie, jak i deklaracji, których termin złożenia upłynął przed 1 grudnia 2008 r. Powyższe wyjaśnienie prowadzi do wniosku, że art. 81b § 3 ordynacji podatkowej nie może być stosowany. W swoim stanowisku Minister Finansów zwraca także uwagę, że zaskarżony przepis nie stanowił podstawy prawnej wydania decyzji podatkowych, a orzeczenie Trybunału musi dotyczyć takiego przepisu, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe lub ostateczna decyzja administracyjna.

5. Trybunał Konstytucyjny pismem z 6 czerwca 2012 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją art. 81b § 3 ordynacji podatkowej może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Odpowiedzi na pytanie udzielił upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów. W stanowisku wyrażonym w piśmie z 27 lipca 2012 r. (znak: PK4/065/3/ZAP/12/BMI9-8952) Minister stwierdził, że ewentualne orzeczenie o niezgodności z Konstytucją art. 81b § 3 ordynacji podatkowej będzie neutralne z punktu widzenia przywrócenia uprawnienia do korygowania deklaracji w podatku od towarów i usług po zakończeniu kontroli podatkowej. Wynika to z faktu, że z dniem 1 stycznia 2008 r. podatnicy uzyskali możliwość składania takich korekt również za okresy wcześniejsze. Warto w tym względzie wskazać, zdaniem Ministra Finansów, że w zakresie objętym decyzją określającą zobowiązanie podatkowe prawo do skorygowania deklaracji nie może być skutecznie realizowane. Tego rodzaju ograniczenie wypływa z treści art. 81b § 1 pkt 2 lit. b ordynacji podatkowej, zgodnie z którym uprawnienie do korekty deklaracji przysługuje nadal po zakończeniu postępowania podatkowego w zakresie nie objętym decyzją określającą wysokość zobowiązania podatkowego. Jednak zgodność z Konstytucją tego przepisu nie jest w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestionowana.

Przyjmując, że w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi, określającymi zobowiązanie w podatku od towarów i usług oraz decyzjami ustalającymi dodatkowe zobowiązanie w tym podatku ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 81b § 3 ordynacji podatkowej, nie będzie miało wpływu na byt prawny tych decyzji, to nie spowoduje ono również powstania po stronie podatników roszczeń o zwrot nadpłat na podstawie ordynacji podatkowej czy roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów prawa cywilnego. W związku z powyższym, w ocenie Ministra Finansów, takie orzeczenie nie wywoła skutków prawnych wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

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 pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przywołane przepisy wskazują na istnienie trzech przesłanek, od spełnienia których zależy dopuszczalność rozpatrzenia pytania prawnego: podmiotem formułującym pytanie może być „każdy sąd” (przesłanka podmiotowa); przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa); musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne a toczącym się przed sądem postępowaniem w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności). Ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193 Konstytucji, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, jednak gdyby określony akt normatywny nie mógłby być przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46).

Przedmiotem pytania prawnego sądu nie może być jakikolwiek akt normatywny, lecz taki, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez sąd. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że cechą charakterystyczną konkretnej kontroli norm realizowanej za pomocą pytania prawnego jest istnienie określonej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem rozpoznawanej sprawy. Przy ustalaniu relewantności pytania prawnego należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych (zob. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68).

W pierwszej kolejności analizy wymaga spełnienie przesłanek w sprawie będącej przedmiotem orzekania. Przesłanka podmiotowa jest spełniona, bowiem Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem uprawnionym do zadawania pytań prawnych. Przesłankę przedmiotową spełnia to, że w pytaniu prawnym kontroli zgodności z Konstytucją poddano ustawę. Ponadto został zaskarżony taki zakres ustawy, który jest niezbędny do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania. Jednak ze względu na to, że zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą, szczegółowej analizy wymaga spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Taki obowiązek pojawia się, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie został uchylony przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

1.1. Kwestionowana regulacja obowiązywała stosunkowo krótko w systemie prawnym, niewiele ponad 3 lata. Zaskarżony art. 81b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) został dodany przez art. 1 pkt 47 lit. b ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199), która weszła w życie 1 września 2005 r. i przestał obowiązywać z dniem 1 grudnia 2008 r., tj. z dniem wejścia w życie art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1320; dalej: ustawa z 7 listopada 2008 r.). W związku z utratą mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymaga, czy nie została spełniona przesłanka do umorzenia postępowania.

1.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat różnicy pomiędzy obowiązywaniem norm prawnych a stosowaniem norm prawnych. Norma prawna obowiązuje (w wąskim znaczeniu tego słowa) w danym momencie, jeżeli w tym czasie stanowi wiążący wzorzec zachowań dla jej adresatów. Uchylenie przepisów, z których dekodowana jest norma, oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać bezterminowo. Uchylenie przepisu oznacza ustanie mocy wiążącej normy prawnej, ale nie oznacza ustania skutków prawnych i faktycznych powstałych w wyniku zachowań realizowanej normy, spośród których pewne mogą trwać nadal. Trwające skutki norm stanowią punkt odniesienia oceny dokonanej z perspektywy treści uchylonych już przepisów. Analiza różnicy pomiędzy obowiązywaniem a stosowaniem norm prawnych oraz wpływu uchylenia zaskarżonego aktu normatywnego na dopuszczalność orzekania przez Trybunał została przedstawiona w wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Trybunał odwołał się w nim do utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą uchylenie przepisu nie zawsze powoduje umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylenie formalnie przepis należy uznać za relewantny w prawnej ocenie stanów ukształtowanych przez normę. Prowadzi to do konkluzji, że wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich faktycznego kontekstu.

1.3. Odnosząc przedstawioną analizę do sprawy będącej przedmiotem orzekania należy zauważyć, że pomimo przepisu końcowego zawartego w ustawie z 7 listopada 2008 r., zgodnie z którym uchylenie art. 81b § 3 ordynacji podatkowej nastąpiło 1 grudnia 2008 r. i braku przepisów przejściowych, zaskarżony przepis był i może być stosowany do stanów faktycznych zrealizowanych w okresie ich obowiązywania, stąd może też nadal stanowić podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniu np. przed NSA. Tym samym w zakresie, w jakim przepisy te mogą być jeszcze stosowane w momencie rozpatrywania danej sprawy przez Trybunał, zachowały moc obowiązującą, dlatego podlegają merytorycznemu rozpoznaniu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Powyższa analiza wskazuje jednoznacznie, że utrata mocy obowiązującej art. 81b § 3 ordynacji podatkowej nie stanowi przeszkody do udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie prawne w rozpoznawanej sprawie. Tym samym przesłanka funkcjonalna została spełniona.



1.4. Wyjaśnienia wymaga również zakres kontroli wskazany w pytaniu prawnym. Jako wzorzec kontroli został wskazany art. 32 Konstytucji – cały, bez wskazywania ustępu. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że zarzuty kierowane są tylko w stosunku do zasady równości wobec prawa. W tej sytuacji konieczne jest umorzenie zakresu kontroli dotyczącego art. 32 ust. 2 Konstytucji.

2. Problem konstytucyjny, jaki należy rozstrzygnąć w niniejszej sprawie, dotyczy dopuszczalności kwalifikowania podatków posiadających określoną cechę, jako należących do grupy relewantnej. W wypadku stwierdzenia, że stanowią one grupę relewantną, zachodzi możliwość, a nawet konieczność oceny zróżnicowań istniejących pomiędzy podatkami przez pryzmat zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli wskazanym w pytaniu prawnym inicjującym niniejszą sprawę. Jeżeli jednak poszczególne podatki nie stanowią grupy relewantnej, konieczność zachowania przez prawodawcę konstytucyjnych standardów wynikających z zasady równości nie zachodzi.

2.1. Zasada równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji, była często przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Podstawowym zagadnieniem poprzedzającym analizę zachowania tej zasady, wymagającym rozstrzygnięcia, jest to, czy istnieje wspólna cecha relewantna porównywanych sytuacji, a więc czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji, stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości.

Z ukształtowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. np. wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83 oraz orzeczenia TK z: 11 kwietnia 1994 r., sygn. K 10/93, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 7; 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Równość to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych nie mają. Jeśli zatem zróżnicowania sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiadają obiektywnie istniejącym między nimi odmiennościami, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (por. wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25 i 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65).

W prawie daninowym istotne jest, że zasada równości wiąże ustawodawcę nie tylko w momencie przyznawania uprawnień o charakterze finansowym, np. ulg czy zwolnień podatkowych, lecz przede wszystkim w zakresie nakładanych obowiązków (zob. wyroki TK z: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80 i 8 maja 2001 r., sygn. P 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 83). Jak przypomniał Trybunał w innym wyroku – z 26 maja 2009 r., sygn. P 58/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 71) z art. 84 Konstytucji wynika swoboda przysługująca ustawodawcy w kształtowaniu i realizowaniu polityki podatkowej oraz w wyborze pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności ustawodawcy, gdyż wymaga poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w tym zasady równości wobec prawa.

2.2. Jednym z wielu elementów charakteryzujących poszczególne podatki jest sposób powstawania zobowiązania podatkowego. Powstawanie zobowiązania podatkowego z mocy prawa jest, w świetle obowiązujących przepisów podatkowych, sytuacją częstszą i dotyczy, oprócz podatku od towarów i usług, takich podatków jak: podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, od środków transportu, od czynności cywilnoprawnych i innych. W takim wypadku zobowiązanie powstaje wyłącznie w związku z wystąpieniem stanów faktycznych, z którymi przepisy ustaw regulujących poszczególne podatki wiążą powstanie zobowiązania. Rzadziej, zobowiązanie może powstać z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania, jak przy podatku rolnym.

Zastosowanie dla danego podatku techniki samoobliczania podatkowego oznacza, że obowiązek obliczenia i odprowadzenia podatku na rachunek organu podatkowego ciąży na podatniku. To on ustala, czy i w jakim zakresie podlega obowiązkowi podatkowemu, a interpretując zróżnicowane pod względem skomplikowania stany faktyczne i prawne, przekształca ten obowiązek w zobowiązanie podatkowe oraz odprowadza obciążającą go należność podatkową na rachunek wierzyciela podatkowego (organu podatkowego). Podejmowanymi działaniami towarzyszy obowiązek przedstawienia organom podatkowym wymaganych przez prawo danych uzasadniających obliczenie zawarte w deklaracji podatkowej. Podatek wykazany w takiej deklaracji jest podatkiem do zapłaty. Wzory deklaracji są określone, w zależności od podatku, przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia lub przez rady gmin w formie uchwały.

Cechą charakterystyczną samoobliczenia podatkowego, odróżniającą je od zobowiązań podatkowych powstających przez doręczenie decyzji, jest brak na tym etapie udziału organów podatkowych. Ich znaczenie wzrasta

na etapie postępowań kontrolnych, w tym kontroli podatkowej, mających na celu sprawdzenie poprawności stosowania regulacji podatkowych przez podatnika.

Konsekwencją niezłożenia deklaracji albo wykazania w niej kwoty innej niż kwota wyliczonego zgodnie z prawem zobowiązania podatkowego jest wydanie przez właściwy organ podatkowy, po przeprowadzeniu postępowania podatkowego, decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego.

W ocenie Trybunału, istnienie takiej samej konstrukcji prawnej w kilku podatkach nie może być automatycznie kwalifikowane prawnie jako istnienie cechy relewantnej w tym zakresie.

2.3. Ustalając istnienie cechy relewantnej konieczne jest zwrócenie uwagi nie tylko na pojedyncze rozwiązania typowe dla kilku podatków, jak te opisane wyżej, wynikające z techniki samoobliczania, ale również istotne jest uwzględnienie cech indywidualnych podatku. Na obowiązujące rozwiązania odnoszące się do każdego z podatków miały wpływ różnorodne czynniki o charakterze historycznym, ekonomicznym związanym z polityką gospodarczą czy stabilizacją społeczną, jak również przesłanki społeczne, związane z realizacją zasady sprawiedliwości podatkowej. Nie bez znaczenia w wypadku podatku od towarów i usług jest również stopień zdeterminowania treści tego podatku przez prawo unijne.

Podatek od towarów i usług jest typem pośredniego, powszechnego podatku obrotowego, który obciąża ostatecznego nabywcę towaru i zawarty jest w jego cenie zakupu. Podatek ten często jest nazywany podatkiem od konsumpcji, gdyż całym jego ciężarem powinien być obciążony konsument danego dobra. Z tym wiąże się również cecha neutralności podatku od towarów i usług, która podkreśla to, że dzięki prawu do odliczenia podatku naliczonego, podatnik nie ponosi faktycznie jego ciężaru. Podatek ten odróżnia od pozostałych podatków obrotowych to, że jest podatkiem wielofazowym co oznacza, że obciąża przyrost wartości w każdej fazie obrotu gospodarczego. Podatek ten nakłada się na transakcję sprzedaży w procesie produkcji i dystrybucji.

Normy proceduralne prawa podatkowego zostały co do zasady ujęte jako wspólne rozwiązanie w jednej ustawie – ordynacji podatkowej. Zastosowanie techniki legislacyjnej polegającej na uregulowaniu w jednym akcie prawnym, przez niejako wyciągnięcie przed nawias wspólnych rozwiązań występujących w kilku podatkach, nie przesądza o istnieniu cechy relewantnej w tym zakresie. Liczne przykłady przepisów zawartych w ustawach odnoszących się do poszczególnych podatków, modyfikujących, stosownie do cech swoistych podatku, rozwiązania wspólne, świadczą o systemowych trudnościach we wprowadzaniu jednej dla wszystkich podatków procedury. W tej sytuacji niektóre rozwiązania zawarte w ordynacji podatkowej wykazują cechy rozwiązań ramowych, uzupełnianych treścią stosownie do wymagań wynikających ze specyfiki podatku.

2.4. Przykładem takiej regulacji ramowej, wspólnej dla podatków, jest uregulowane w ordynacji podatkowej zagadnienie deklaracji podatkowej, jak również dokonywanie korekty deklaracji, zawarte w art. 81 i nast. ordynacji podatkowej.

Od 1 września 2005 r., czyli z dniem wejścia w życie zaskarżonego przepisu, nastąpiła istotna zmiana w zakresie dokonywania korekt deklaracji podatkowych. Przed dokonaniem zmiany stanu prawnego regulacją był zakaz korekt deklaracji podatkowych, poza wyjątkami wynikającymi z przepisów prawa. Po zmianie odwrócono regulację: korekta jest możliwa co do zasady, a wyjątki wyraźnie muszą wynikać z przepisu prawa.

Dla uzupełnienia zmian w stanie prawnym należy dodać, że wraz z uchynieniem zaskarżonego art. 81b § 3 ordynacji podatkowej wprowadzono regulację, zgodnie z którą prawo do korekty deklaracji podatku od towarów i usług przysługuje również w okresie po zakończeniu kontroli podatkowej a przed wszczęciem postępowania podatkowego także wtedy, gdy kontrola wykazała nieprawidłowości.

W stanie prawnym stanowiącym podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy przed NSA brzmienie art. 81b ordynacji podatkowej było następujące:

„Art. 81b. § 1. Uprawnienie do skorygowania deklaracji:

1) ulega zawieszeniu na czas trwania postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej – w zakresie objętym tym postępowaniem lub kontrolą;

2) przysługuje nadal po zakończeniu:

a) kontroli podatkowej,

b) postępowania podatkowego – w zakresie nieobjętym decyzją określającą wysokość zobowiązania podatkowego.

§ 2. Korekta złożona w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1, nie wywołuje skutków prawnych.

§ 3. Przepisu § 1 pkt 2 lit. a nie stosuje się w zakresie podatku od towarów i usług”.

Z przytoczonego przepisu wynika, że uprawnienie do skorygowania deklaracji ulegało zawieszeniu w zakresie objętym postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową na czas trwania postępowania lub kontroli. Korekta złożona podczas tych postępowań nie wywoływała skutków prawnych.

Po zakończeniu postępowań można było dokonać korekty deklaracji podatkowej z dwoma wyjątkami.

Pierwszy wyjątek dotyczył zakresu objętego decyzją określającą wysokość zobowiązania podatkowego, wydaną po zakończeniu postępowania podatkowego (art. 81b § 1 pkt 2 ordynacji podatkowej). W tym wypadku wysokość zobowiązania podatkowego wynikała już z decyzji, a dopuszczenie możliwości dokonywania korekty byłoby niezasadne i wręcz rodziłoby uzasadnione wątpliwości, czy nie dochodzi do „korygowania” przez podatnika decyzji podatkowej wydanej przez organ podatkowy. Wyjątek ten jest wspólny dla wszystkich podatków objętych prawem do korekty.

Drugi wyjątek odnosił się tylko do podatku od towarów i usług i wyłączał prawo do złożenia korekty w okresie po przeprowadzeniu kontroli podatkowej (art. 81b § 3 ordynacji podatkowej), a przed ewentualnym wszczęciem postępowania podatkowego. W okresie tym, w przypadku, gdy kontrola wykazała nieprawidłowości, podatnik tego podatku był pozbawiony możliwości korekty deklaracji podatkowej i wpłaty ewentualnej różnicy podatku.

To zgodność z Konstytucją drugiego wyjątku jest przedmiotem pytania prawnego rozpatrywanego w niniejszej sprawie.

2.5. Wprowadzona 1 września 2005 r. zaskarżona regulacja, wyłączająca prawo do korekty deklaracji podatkowej po zakończeniu kontroli podatkowej dla podatku od towarów i usług, stała się przedmiotem licznych komentarzy.

W odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości, w interpretacji nr SP 1/618/8012-110-2024/05/EB Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2005 r. w sprawie stosowania art. 81b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. Urz. MF Nr 9, poz. 101) skierowanej do Dyrektorów Izby Skarbowych, Izby Celnych i Urzędów Kontroli Skarbowej Minister Finansów zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 81b § 3 miał „jedynie zachować (...) obecny stan prawny, a więc pozostawić podatnikom prawo do złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji VAT, gdy zakończona kontrola podatkowa nie wykazała nieprawidłowości. Korekta deklaracji złożona w tym przypadku będzie prawnie skuteczna”. Dalej Minister wyjaśnił, że „[j]edynie w sytuacji gdy kontrola podatkowa wykaze nieprawidłowości, a zebrany w toku kontroli materiał dowodowy będzie przyczynkiem do wszczęcia postępowania podatkowego, korekta deklaracji w zakresie podatku od towarów i usług nie będzie prawnie skuteczna”.

Przywołana interpretacja Ministra Finansów została w części podzielona przez doktrynę i orzecznictwo. W komentarzu do art. 81b (B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Oleksińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007), stwierdzono, że jeśli w trakcie kontroli podatkowej dotyczącej podatku od towarów i usług nie ujawnią się okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania podatkowego zmierzającego do wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, w tym podatku, podatnik będzie mógł po jego zakończeniu dokonać korekty deklaracji. Takie samo stanowisko w zakresie ograniczenia prawa do korekty deklaracji od towarów i usług dotyczące jedynie deklaracji, w których podczas kontroli podatkowej stwierdzono nieprawidłowości i obejmuje zakaz korekt tylko w zakresie przedmiotowych nieprawidłowości, zostało zawarte w *Prawie podatkowym, Przebudowa ordynacji podatkowej* (1 września 2005 r., 1 stycznia 2005 r., 16 sierpnia 2006 r. i 1 stycznia 2007 r.), s. 39, pod red. W. Modzelewskiego: „(...) jeśli podczas kontroli organ nie wykryje nieprawidłowości, podatnikowi po jej zakończeniu w dalszym ciągu przysługiwać będzie prawo do korekty deklaracji VAT”.

Z orzecznictwa na uwagę zasługuje wyrok NSA z 14 września 2010 r. wydany w sprawie o sygn. akt I FSK 1334/09 (Lex nr 744159), w którym sąd zauważył, że „zgodnie z regułami wykładni celowościowej przepis art. 81b § 3 Op. (w brzmieniu obowiązującym w dacie rozstrzygnięcia) należy tak rozumieć, iż podatnikowi przysługiwało prawo do korekty w zakresie podatku od towarów i usług również po zakończeniu kontroli podatkowej, która nie wykazała żadnych nieprawidłowości. W takich okolicznościach sytuacja skontrolowanego podatnika nie różni się w żaden sposób od sytuacji podatnika nie poddanego kontroli, któremu przysługiwało prawo do złożenia korekty. Brak jest zatem merytorycznego i praktycznego uzasadnienia do różnicowania w takich okolicznościach podatników. Wykładnia taka znajduje swoje uzasadnienie również w stanowisku Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2005 r. nr (...), jak również w postawie ustawodawcy, który w ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw uchylił obowiązywanie art. 81b § 3 Op.”.

2.6. Występujące różnice pomiędzy zobowiązaniami podatkowymi powstającymi w wyniku zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania, sięgają również deklaracji podatkowych. Inne są regulacje dotyczące składania deklaracji podatkowych np. w zakresie terminu ich składania, biorąc pod

uwagę termin powstania obowiązku podatkowego, w zakresie zdarzeń powodujących powstanie prawa do złożenia korekty, czy w zakresie terminu składania takiej korekty.

2.7. Naczelny Sąd Administracyjny w stosunkowo zwięzłym uzasadnieniu pytania prawnego wskazał, że regulacja zawarta w zaskarżonym art. 81b § 3 ordynacji podatkowej narusza zasadę równości zawartą w art. 32 Konstytucji. Sąd pytający jako grupę relewantną wskazuje podatników uprawnionych do złożenia korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej w podatkach wykorzystujących technikę samoobliczenia. Jego zdaniem, to te podmioty powinny być traktowane równo przez prawo. Dalej wskazuje, że art. 81b § 3 ordynacji podatkowej, przez wyłączenie prawa do dokonania korekty, w gorszej sytuacji stawia podatników podatku od towarów i usług. Rozwiązanie, w którym podatnicy podatku od towarów i usług zostali potraktowani w sposób zróżnicowany, narusza zasadę równości wobec prawa. Takie samo stanowisko zajęli uczestnicy postępowania, tj. Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny.

2.8. Oceniając, czy dane podmioty mogą stanowić grupę relewantną, konieczna jest szersza ocena prawna aniżeli odwołanie się do jednego przepisu zawartego w art. 81b § 3 ordynacji podatkowej. Zasadne jest wzięcie pod uwagę sytuacji prawnej odnoszącej się do każdego z podatków. Podlegająca ocenie norma prawna każdorazowo, gdy jest przedmiotem oceny przed Trybunałem, wymaga rekonstrukcji przez odniesienie do szerszego kontekstu normatywnego i w konsekwencji nie może być rozpatrywana w izolacji (zob. wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95).

Przede wszystkim nie sposób nie zauważyć, że sytuacja prawna podatników podatku od towarów i usług w zakresie korekty deklaracji od podatku od towarów i usług określona jest nie tylko przez przepisy ordynacji podatkowej, lecz również przez przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od towarów i usług).

Na szczególną uwagę zasługuje obowiązujący w czasie prowadzenia kontroli podatkowej w sprawie, w związku z którą zadano pytanie prawne, art. 109 ust. 4-7 ustawy o podatku od towarów i usług. Jego brzmienie było następujące:

„4. W razie stwierdzenia, że podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zobowiązania podatkowego niższą od kwoty należnej, naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej określa wysokość tego zobowiązania w prawidłowej wysokości oraz ustala dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30% kwoty zaniżenia tego zobowiązania.

5. W razie stwierdzenia, że podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, naczelnik urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej określa kwotę zwrotu w prawidłowej wysokości oraz ustala dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości odpowiadającej 30% kwoty zawyżenia.

6. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio do różnicy podatku, o której mowa w art. 87 ust. 1.

7. Przepisów ust. 4-6 nie stosuje się:

1) jeżeli przed dniem wszczęcia kontroli przez naczelnika urzędu skarbowego lub organ kontroli skarbowej podatnik dokonał odpowiedniej zmiany deklaracji podatkowej oraz wpłacił do urzędu skarbowego kwotę wynikającą ze zmiany deklaracji podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę;

2) w zakresie ustalania dodatkowego zobowiązania, w przypadku gdy zaniżenie zobowiązania podatkowego lub zawyżenie kwoty różnicy podatku lub kwoty zwrotu podatku naliczonego wiąże się z nieujęciem podatku należnego w rozliczeniu za dany okres z tytułu dostawy lub świadczenia usługi, od której podatek należny został ujęty w poprzednich okresach rozliczeniowych”.

Z przywołanego przepisu wynika, że przesłanką wymierzenia dodatkowego zobowiązania podatkowego przez organ podatkowy jest wystąpienie uchybień zarówno o charakterze obiektywnym, jak i formalnym. Jak wynika z art. 109 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług, organ podatkowy, aby wydać decyzję ustalającą dodatkowe zobowiązanie podatkowe, zobowiązany jest jedynie do zbadania tego, czy kwota wykazanego w deklaracji zobowiązania podatkowego jest niższa od należnej. Podstawą ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego jest również, w myśl art. 109 ust. 5 ustawy o podatku od towarów i usług, wykazanie kwoty zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższej od należnej. Dla ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego nie ma natomiast znaczenia, jaki był wpływ podatnika na wykazanie nieprawidłowej kwoty podatku.

Rekonstrukcja sytuacji prawnej podatnika podatku od towarów i usług, przy uwzględnieniu regulacji zawartych w ordynacji podatkowej oraz ustawy o podatku od towarów i usług, jest następująca.

Regulacje zawarte w ordynacji podatkowej odnoszące się do braku skuteczności korekty deklaracji podatkowej w przypadku podatku od towarów i usług od momentu wszczęcia postępowania, a następnie po zakończeniu

kontroli (art. 81b § 3) muszą być interpretowane łącznie z art. 109 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług. Wynika z niego, że korekta deklaracji od podatku od towarów i usług wraz z uiszczeniem należnego zobowiązania wraz z odsetkami, aby uchroniła podatnika od wymierzenia dodatkowego zobowiązania podatkowego, musi nastąpić najpóźniej przed wszczęciem postępowania kontrolnego. Wynika to wprost z art. 109 ust. 7 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Korekta deklaracji dokonana w późniejszym momencie niż rozpoczęcie kontroli podatkowej nie wpływa na obowiązek wydania decyzji wymierzającej dodatkowe zobowiązanie.

2.9. Dodatkowe przepisy proceduralne zawarte w ustawie o podatku od towarów i usług modyfikujące w sposób istotny zasady korekty deklaracji podatkowych zawarte w ordynacji podatkowej, jak również zasadnicze odrębności istniejące pomiędzy podatkami sprawiają, że kwalifikowanie wszystkich podatników podatków, w których istnieje instytucja korekty deklaracji podatkowej jako grupy relewantnej, nie jest właściwe. Przyjęte w prawie polskim rozwiązanie polegające na ujęciu w jednym akcie prawnym – ordynacji podatkowej – wspólnej dla wszystkich podatków procedury podatkowej z natury rzeczy nie może uwzględniać specyfiki każdego z podatków. W konsekwencji normy proceduralne muszą być dekodowane łącznie z przepisów ordynacji podatkowej oraz przepisów ustaw dotyczących podatków.

Zdaniem Trybunału nie sposób uznać, że do grupy relewantnej można zaliczyć podmioty uprawnione do złożenia korekty deklaracji po zakończeniu kontroli podatkowej we wszystkich podatkach wykorzystujących technikę samoobliczenia. W konsekwencji, odpada przesłanka kontroli art. 81b § 3 ordynacji podatkowej w oparciu o wzorzec zawarty w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wymaga on bowiem zachowania równości wobec prawa w obrębie grupy relewantnej. Dla podmiotów nienależących do tej grupy nie ma konstytucyjnego obowiązku traktowania ich w równy sposób.

Ze względu na to, że w pytaniu prawnym przywołano tylko ten jeden wzorzec kontroli, należy stwierdzić, że tym samym nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności art. 81b § 3 ordynacji podatkowej.

3. Sąd pytający dodatkowo zauważył, że w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, ze zm.; dalej: ustawa o kontroli skarbowej), w art. 14c, dodanym przez ustawę z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1413), dopuszczono możliwość składania korekt po zakończeniu kontroli przez organy kontroli skarbowej i uprawnienie to dotyczy również podatników podatku od towarów i usług. Zgodnie z art. 14c ustawy o kontroli skarbowej

„1. Uprawnienie do skorygowania deklaracji, określone w art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, ulega zawieszeniu na czas trwania postępowania kontrolnego w zakresie objętym tym postępowaniem, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Kontrolowany może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia protokołu kontroli, o którym mowa w art. 290 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, skorygować w zakresie objętym postępowaniem kontrolnym uprzednio złożoną deklarację podatkową. (...)

3. Uprawnienie do skorygowania deklaracji przysługuje nadal po zakończeniu postępowania kontrolnego w zakresie nieobjętym decyzją określającą wysokość zobowiązania podatkowego”.

Chociaż w doktrynie prawa podatkowego podkreśla się, że cele kontroli skarbowej i kontroli podatkowej są w zasadzie zbieżne, jako że przedmiotem kontroli skarbowej jest także sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego (zob. *Komentarz do ustawy o kontroli skarbowej*, red. W. Modzelewski, Warszawa 2006, s. 12), to odniesienie do rozwiązań przyjętych w innych ustawach nie może być przedmiotem kontroli Trybunału. „Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest sanacja wszelkich nieprawidłowości legislacyjnych, lecz tylko tych, które przejawiają się w postaci niezgodności zaskarżonej normy z Konstytucją. Tak zwane niezgodności poziome (sprzeczności, niespójności występujące między dwiema ustawami) nie są objęte kognicją Trybunału” (wyrok TK z 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 79).

Trybunał, w składzie rozpoznającym pytanie prawne, podziela pogląd wyrażony w przywołanym wyroku TK, co powoduje brak możliwości odniesienia się do zarzutów związanych z ustawą o kontroli skarbowej.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

75

**WYROK**  
z dnia 11 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt SK 16/12\***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Leon Kieres  
Teresa Liszcz  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Aliny Pelak o zbadanie zgodności:

art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają osobom, które pobierały świadczenie – wcześniejszą emeryturę, przyznane im w oparciu o nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), z chwilą osiągnięcia przez nie wieku emerytalnego, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z zastosowaniem, aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę, kwoty bazowej, z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 205, poz. 1365, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203, z 2012 r. poz. 118, 251, 637, 664 i 1548 oraz z 2013 r. poz. 240) **w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy** (Dz. U. Nr 4, poz. 27), **jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 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 niedopuszczalność wydania wyroku.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 858.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 26 stycznia 2010 r. skarżąca Alina Pelak wniosła o stwierdzenie, że art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa FUS) w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają osobom, które pobierały świadczenie – wcześniejszą emeryturę, przyznane im w oparciu o nieobowiązujące już przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie z 1990 r.), z chwilą osiągnięcia przez nie wieku emerytalnego, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 ustawy FUS z zastosowaniem, aktualnej na datę złożenia wniosku o emeryturę, kwoty bazowej, są niezgodne z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

1.1. Po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 15 września 2010 r. (sygn. Ts 25/10) odmówił nadania dalszego biegu skardze. Zażalenie na to postanowienie zostało uwzględnione postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 29 lutego 2012 r.

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Decyzją z 30 grudnia 1996 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie przyznał skarżącej prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. W związku z osiągnięciem wieku emerytalnego – 60 roku życia – skarżąca 19 września 2006 r. złożyła wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z uwzględnieniem najkorzystniejszego sposobu wyliczenia świadczenia. Decyzją z 17 października 2006 r. ZUS Oddział w Lublinie przyznał skarżącej prawo do emerytury od 1 września 2006 r. Do obliczenia podstawy wymiaru emerytury ZUS przyjął podstawę wymiaru wcześniej przyznanego świadczenia, tj. wcześniejszej emerytury. Decyzją z 25 kwietnia 2007 r. ZUS odmówił przeliczenia emerytury, ponieważ wskaźnik wysokości podstawy wymiaru okazał się niższy niż przyjęty przez organ rentowy, według którego obliczona była wysokość wcześniejszej emerytury. Od decyzji tej skarżąca wniosła odwołanie, które wyrokiem Sądu Okręgowego Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt VIII U 2499/07, zostało oddalone. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy przywołał treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS. Apelacja skarżącej została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 7 października 2009 r., sygn. akt III AUa 694/09, doręczonym wraz z uzasadnieniem pełnomocnikowi skarżącej 27 października 2009 r.

Sąd Apelacyjny uznał, że ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy są prawidłowe, a orzeczenie odpowiada prawu. Sądy uznały, że w wypadku ubezpieczonej nie było podstaw do wyliczenia składnika emerytury stanowiącego 24% kwoty bazowej, z uwzględnieniem kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o emeryturę, albowiem po przyznaniu świadczenia nie podlegała ona ubezpieczeniu przez okres co najmniej 30 miesięcy (art. 53 ust. 4 ustawy FUS). Brak było zatem podstaw do przyjęcia przy ustalaniu tzw. części składkowej świadczenia, kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o emeryturę. Sąd ten wskazał także, że nie zostały spełnione warunki do ponownego ustalenia wysokości emerytury określone w art. 111 ustawy FUS. Ponadto wskaźniki podstawy wymiaru obliczone z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu zatrudnienia oraz z 10 kolejnych lat wybranych z 20 lat poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o przyznanie emerytury są niższe niż wskaźniki podstawy wymiaru wcześniejszej emerytury.

Sąd Apelacyjny potwierdził ustalenie Sądu Okręgowego, że podstawa wymiaru emerytury skarżącej może być ustalona tylko na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS, gdyż skarżąca nie pobierała świadczeń, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, a po przyznaniu prawa do wcześniejszej emerytury nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 30 miesięcy.

1.3. Ze skargi konstytucyjnej oraz zażalenia złożonego na postanowienie Trybunału z 15 września 2010 r. o odmowie nadania skardze dalszego biegu wynika, że skarżąca kwestionuje „nie brak przepisu, ale jego brzmienie, limitujące krąg podmiotów uprawnionych do żądania ustalenia wybranej podstawy obliczenia świadczeń emerytalnych, przy spełnieniu analogicznych przesłanek, dotyczących osoby uprawnionej, jak utrata zatrudnienia w następstwie reorganizacji czy likwidacji zakładu pracy, lub ogłoszenie upadłości przez osoby prowadzące [poza-rolniczą] działalność gospodarczą – świadczenie przedemerytalne (art. 21 ust. 3 [przedmiotowej ustawy]) bądź

niepełnosprawność (inwalidztwo) osoby uprawnionej (art. 21 ust. 1 [przedmiotowej ustawy]) w stosunku do osób, które korzystały dotychczas ze świadczenia o podobnym przejściowym charakterze – wcześniejszej emerytury”.

Zdaniem skarżącej świadczenia takie jak: wcześniejsza emerytura, zasiłek przedemerytalny, emerytura pomostowa lub aktualnie występujące świadczenie przedemerytalne mają charakter tymczasowy. Istotą tych świadczeń jest ochrona przed skutkami utraty pracy i realizacja prawa podmiotowego do zabezpieczenia społecznego od skutków utraty pracy. Wcześniejsza emerytura, w zakresie objętym skargą, powinna być traktowana jako emerytura właściwa bez względu na to, że w chwili, gdy obowiązywało rozporządzenie z 1990 r., była świadczeniem o charakterze przejściowym. Miało to miejsce aż do zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264; dalej: ustawa zmieniająca FUS z 2004 r.), z mocą obowiązującą od 1 lipca 2004 r. Na tym tle ujawnia się problem traktowania w identyczny sposób osób, które miały już wcześniej ustalone prawo do emerytury i osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę. Świadczenia te traktowane są tożsamo, choć – w ocenie skarżącej – wcześniejsza emerytura nie jest świadczeniem tożsamym z emeryturą. Tożsamości natomiast skarżąca upatruje pośród osób pobierających świadczenie przedemerytalne i osób, które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia z 1990 r. Nie ma zatem racjonalnego uzasadnienia różnicowanie praw podmiotowych w zakresie zabezpieczenia społecznego osób pobierających świadczenie przedemerytalne i osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które ubiegają się o ustalenie prawa do emerytury. Stanowi to – zdaniem skarżącej – oczywiste naruszenie zasady poprawnej legislacji, a przez to naruszenia art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z mocy art. 67 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcy spoczywa obowiązek poszukiwania odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny czyniłyby zadość prawu podmiotowemu obywatela wynikającemu z tego przepisu. Jest to prawo o charakterze socjalnym. Z art. 32 Konstytucji wynika natomiast obowiązek równego traktowania obywateli, bez różnicowania dyskryminującego, jak i faworyzującego. Zasadę tę ustawodawca musi uwzględniać zawsze, a w szczególności przy kształtowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli. Oznacza to bezwzględny obowiązek jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakowymi cechami istotnymi. W ocenie skarżącej za cechy charakteryzujące uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszej emerytury należałoby uznać wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego.

W ocenie skarżącej kwestionowane przepisy niezasadnie premiąją obywateli, którzy pobierali świadczenia przedemerytalne lub zasiłki przedemerytalne przekształcane następnie w emeryturę, uwzględniają bowiem dla tych osób przy wyliczeniu emerytury kwotę bazową aktualną w dacie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury. Dyskryminowani są wprost świadczeniobiorcy pobierający uprzednio wcześniejszą emeryturę mimo jasnych paraleli w charakterach i celu tych świadczeń.

2. W piśmie z 12 lipca 2012 r. stanowisko, w imieniu Sejmu, przedstawił Marszałek Sejmu, który wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 3 ustawy FUS jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu analiza *petitum* i uzasadnienia skargi, a także wywodów zawartych w zażaleniu skarżącej na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu prowadzi do wniosku, że skarżąca kwestionuje pominięcie prawodawcze, a regulacją, w której ono nastąpiło, jest cały art. 21 (ust. 1-3) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Badanie, czy nie doszło do pominięcia prawodawczego, polegającego na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej, mieści się w sferze kompetencji Trybunału.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu zarzut pominięcia nie może zostać skierowany do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy FUS, gdyż przepisy te nie przewidują możliwości ustalenia wymiaru emerytury na nowo, zgodnie z jej art. 15. Zakres kontroli tych przepisów, wynikający z *petitum* oraz uzasadnienia skargi, stanowiłby w gruncie rzeczy postulat ustawodawczy wprowadzenia dodatkowego, całkowicie nowego unormowania, które do tej pory nie obowiązywało. Uzupełnienie systemu prawa o nową regulację jest niedopuszczalne. Uznać zatem należy, że w stosunku do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy FUS skarżąca stawia zarzut zaniechania, a to nie podlega kognicji Trybunału.



2.3. Zdaniem Marszałka Sejmu skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy FUS. Co prawda w skardze i zażaleniu skarżąca wyjaśnia, że niekonstytucyjność art. 21, a zatem także art. 21 ust. 1 pkt 2, polega na zbyt wąskim limitowaniu kręgu beneficjentów przy spełnieniu analogicznych przesłanek dotyczących osoby uprawnionej, jak np. niepełnosprawność w stosunku do osób, które korzystały dotychczas ze świadczenia o podobnym przejściowym charakterze – wcześniejszej emerytury, jednakże skarżąca nie przedstawiła argumentacji uzasadniającej tożsamość porównywanych sytuacji prawnych rencisty z tytułu niezdolności do pracy oraz osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę. Samo stwierdzenie, że takie podobieństwo (pozycji prawnej rencisty i wcześniejszego emeryta) istnieje, nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Ciężar przedstawienia stosownego uzasadnienia spoczywa na skarżącym. W ocenie Marszałka Sejmu skarżąca nie wykazała, że art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy FUS odznacza się – co najmniej – minimalną zbieżnością treściową z określonym w *petitum* zakresem pominięcia. Skarżąca nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu pominięcia wobec tego przepisu.

2.4. Skarżąca jako przedmiot kontroli wskazuje związkowo art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Ma on zastosowanie wyłącznie do art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, co wynika z art. 53 ust. 3 ustawy FUS. Niedopuszczalność oceny konstytucyjności przepisu podstawowego wyklucza możliwość przeprowadzenia kontroli wobec przepisów związkowych. Zarzut pominięcia ustawodawczego skarżąca mogła zatem skierować do art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

2.5. Orzekające w sprawie skarżącej sądy stwierdziły, że podstawa wymiaru emerytury skarżącej po osiągnięciu wieku 60 lat mogła być ustalona wyłącznie na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 (odsyłający do art. 21 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Nie jest natomiast możliwe ustalenie tej podstawy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy FUS, gdyż skarżąca nie spełnia wskazanych w tych przepisach przesłanek. A zatem – zdaniem Marszałka Sejmu – w uzasadnieniu wyroków sądy odniosły się także do treści art. 21 ust. 3 ustawy FUS, wyjaśniając, że jego hipoteza nie została w tym wypadku zrealizowana. Przepis ten umożliwia ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo w myśl art. 15 ustawy FUS, w wypadku osób, które pobierały świadczenie przedemerytalne. Sądy dokonały oceny, czy dany przepis może stanowić podstawę ponownego obliczenia podstawy wymiaru emerytury, uwzględniając kwotę bazową z daty wystąpienia z wnioskiem o emeryturę w powszechnym wieku emerytalnym i na jej podstawie podjęły rozstrzygnięcia. Wobec tego należy uznać – zdaniem Marszałka Sejmu – że art. 21 ust. 3 ustawy FUS stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądowego o konstytucyjnych prawach skarżącej.

Natomiast przedmiotem rozważań sądów w ogóle nie był art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS. Odnosi się on bowiem do zupełnie innych stanów faktycznych niż ten dotyczący skarżącej; reguluje sposób ustalania podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób, które wcześniej miały ustalone prawo do renty albo emerytury. Tym samym kontrola konstytucyjności art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS jest niedopuszczalna, gdyż przepis ten nie był podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach konstytucyjnych skarżącej.

2.6. Marszałek Sejmu zwraca uwagę, że – zgodnie z orzecznictwem TK – weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej w czasie jej wstępnej kontroli nie przesądza definitywnie o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał Konstytucyjny na późniejszym etapie. Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym badania art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kontroli podlega natomiast art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z chwilą osiągnięcia przez nie podstawowego wieku emerytalnego, z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę.

2.7. Analizując wskazane przez skarżącą wzorce kontroli: art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu przedstawił następujące wnioski.

W związku z zarzutem naruszenia art. 67 ust. 2 Konstytucji, skarżąca nie wyjaśnia, na czym polegać miałyby naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na pozostawanie bez pracy nie z własnej woli. Wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw bądź wolności nie może sprowadzać się tylko do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Przedstawiana argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa.

Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi, co nie pozwala mu na samodzielne określenie przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy.

Odnosząc się do wzorca kontroli, art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu podnosi, że wzorzec ten ma charakter uzupełniający (związkowy). Naruszeniu uległa – w ocenie skarżącej – zasada poprawnej legislacji. Tytułem uzasadnienia skarżąca przywołała orzeczenie TK z 30 marca 2005 r., o sygn. K 19/02, w którym – w ocenie Marszałka Sejmu – Trybunał ustalił niezgodność zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą odpowiedniej *vacatio legis*. Skarżąca nie wykazała sposobu naruszenia konstytucyjnego prawa. Stanowi to nieusuwalny brak formalny skargi konstytucyjnej. Tym samym postępowanie, w zakresie badania zgodności art. 21 ust. 3 ustawy FUS z art. 67 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.8. Zdaniem Marszałka Sejmu świadczeniami przedemerytalnymi, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, są świadczenia nabyte na podstawie art. 37k ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514, ze zm.; dalej: u.z.p.b.), uchylonej 1 czerwca 2004 r. przez art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.). Zaskarżona regulacja nie obejmuje natomiast świadczeń przedemerytalnych nabytych na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252, ze zm.; dalej: u.ś.p.), która stanowi nową podstawę uzyskania ww. świadczenia.

Warunki konieczne przyznania świadczenia przedemerytalnego nabytego na podstawie u.z.p.b. zostały określone w jej art. 37k. Zgodnie z regulacją ustawową świadczenie przedemerytalne przysługuje m.in. osobie spełniającej warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli do dnia rozwiązania stosunku pracy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, osiągnęła okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn.

2.9. W stanowisku Sejmu przedstawiona została analiza porównawcza obu świadczeń. Przeciwno uznaniu świadczenia przedemerytalnego za świadczenie ubezpieczenia społecznego (emerytalnego) przemawiają – zdaniem Marszałka Sejmu – następujące argumenty: a) świadczenie jest przyznane w celu zwalczania zjawiska bezrobocia (status bezrobotnego); b) świadczenie ustaje z powodu utraty określonego statusu, podczas gdy prawo do emerytury, co do zasady, może ustać wyłącznie definitywnie, w chwili śmierci świadczeniobiorcy; c) świadczenia są finansowane z budżetu państwa (za pośrednictwem Funduszu Pracy), a nie z funduszu ubezpieczeniowego; d) okres pobierania świadczeń poprzedza przejście na emeryturę i stanowi element składowy stażu ubezpieczeniowego; czas pobierania świadczenia przedemerytalnego stanowi bowiem okres nieskładkowy. Dopiero po tym okresie następuje ustalenie prawa do emerytury.

Prawo do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy bezspornie jest świadczeniem będącym częścią systemu emerytalnego, wypłacanego z funduszu ubezpieczeniowego (emerytalnego). Stanowi świadczenie, które następnie, bez zmiany charakteru, zostaje przekształcone w emeryturę w wieku podstawowym.

2.10. W kontekście zarzutu naruszenia zasady równości, zdaniem Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie należy wskazać cechę różnicującą, która jego zdaniem pozwala odmiennie kształtować sytuację prawną świadczeniobiorców. Oba świadczenia przynależą do różnych systemów zabezpieczenia społecznego, nie mają zatem tożsamego charakteru. Nabycie prawa do wcześniejszej emerytury powoduje uzyskanie, dożywotnio i bez możliwości rezygnacji, statusu emeryta (prawa do świadczenia), a z momentem osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego następuje jedynie przekształcenie wcześniejszej emerytury w emeryturę „zwykłą”, bez zmiany charakteru świadczenia.

Świadczenie przedemerytalne nie jest świadczeniem ubezpieczeniowym. Status osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne jest tymczasowy, albowiem możliwa jest rezygnacja z niego w każdej chwili. W wypadku osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego następuje jego utrata z mocy prawa. Czas pobierania świadczenia emerytalnego stanowi element wymaganego stażu ubezpieczeniowego (jest okresem bezskładkowym), a z momentem jego zakończenia, wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego świadczeniobiorcy, następuje wszczęcie z urzędu postępowania, którego efektem jest ustalenie prawa do emerytury. Wraz z ustaleniem prawa do emerytury dochodzi do przekształcenia statusu świadczeniobiorcy z osoby bezrobotnej pobierającej świadczenie przedemerytalne w emeryta.

Co do zasady, podstawę wymiaru emerytury określa się w momencie ustalenia prawa do emerytury (uzyskania statusu emeryta). Dla wcześniejszej emerytury i świadczenia przedemerytalnego, ze względu na inny charakter tych świadczeń, te momenty przypadają w innym czasie. Możliwość ustalenia podstawy wymiaru emerytury w chwili innego niż uzyskanie statusu emeryta zdarzenia stanowią odstępstwo od tej zasady.

Inny charakter tych świadczeń pozwolił także ustawodawcy na ukształtowanie w sposób mniej korzystny dla osób pobierających świadczenie przedemerytalne wysokości pobieranego świadczenia oraz zasad zawieszania świadczenia w wypadku uzyskiwania przychodów z pracy zarobkowej przez świadczeniobiorców. Korzystniejsze uregulowanie sytuacji prawnej wcześniejszych emerytów jest wyłącznie konsekwencją przyjętego założenia, że powyższe świadczenia posiadają konstrukcyjnie inny charakter.

2.11. Rozważając zarzut naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady równości oraz dopuszczalność różnicowań wynikających ze zmian wprowadzonych przez prawodawcę w systemie prawnym, Marszałek Sejmu – opierając się na wyjaśnieniach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyrokach z: 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04 (cecha relewantna: pobieranie świadczenia); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (cecha relewantna: ustalenie prawa do świadczenia i podleganie ubezpieczeniu społecznemu); 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07 (cecha relewantna: ustalenie świadczenia w drodze decyzji organu rentowego) – stwierdza, że osoby, które uzyskały już status emeryta (ustalono już podstawę wymiaru emerytury) i takie, które takiego statusu jeszcze nie posiadają, nie należą do grupy podmiotów podobnych, a ustawodawca może różnicować zasady określania podstawy wymiaru emerytury. W wypadku obu grup świadczeniobiorców (świadczenia przedemerytalnego i wcześniejszej emerytury) określenie podstawy wymiaru emerytury następuje przy zastosowaniu kwoty bazowej z tego samego momentu, a mianowicie z chwili uzyskania statusu emeryta. W wypadku skarżącej jest to kwota z dnia złożenia wniosku o emeryturę wcześniejszą, a wobec osób pobierających świadczenie emerytalne jest to kwota z momentu wszczęcia postępowania wraz z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

2.12. Zdaniem Marszałka Sejmu, oba świadczenia nie posiadają tożsamego charakteru. Skarżąca nie obaliła domniemania zgodności kwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, a zatem zaskarżony art. 21 ust. 3 ustawy FUS jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

3. W piśmie z 3 września 2012 r., stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny i wniósł o stwierdzenie, że art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. W pierwszej kolejności Prokurator Generalny wypowiedział się odnośnie do zakresu dopuszczalnej kontroli zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów.

W ocenie Prokuratora Generalnego problem przedstawiony przez skarżącą dotyczy tego, czy krąg adresatów uprawnionych do wyboru metody ustalenia podstawy wymiaru emerytury, według reguły przewidzianej w art. 15 ustawy FUS, został określony przez ustawodawcę w zgodzie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc czy kwestionowana regulacja – art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS – jest regulacją pełną pod względem podmiotowym.

3.2. W związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do kwestii zaniechania i pominięcia prawodawczego, Prokurator Generalny podaje w wątpliwość, czy sformułowany we wniosku zarzut pominięcia osób pobierających wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. wśród uprawnionych do obliczenia na nowo podstawy wymiaru emerytury z zastosowaniem kwoty bazowej aktualnej w dniu złożenia wniosku o przyznanie emerytury (art. 15 ustawy FUS) może być skierowany do pełnej regulacji art. 21 ustawy FUS. Tym bardziej, że skarżąca utożsamia sytuację prawną osób pobierających wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia, z sytuacją prawną osób pobierających świadczenia przedemerytalne na podstawie przepisów u.z.p.b. (art. 21 ust. 3 ustawy FUS).

W ocenie Prokuratora Generalnego podstawę rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego, oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego, stanowił art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Sąd orzekający brał również pod uwagę treść m.in. art. 21 ust. 3 ustawy FUS. Skarżąca nie kwestionuje jednak art. 21 ust. 2 pkt 1 w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje traktować osoby pobierające wcześniejszą emeryturę

na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. w zakresie ustalania podstawy wymiaru zwykłej emerytury w taki sam sposób, jak wszystkich emerytów, lecz pominięcie wskazanej grupy osób wśród uprawnionych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy FUS do ustalenia podstawy wymiaru zwykłej emerytury, zgodnie z jej art. 15.

W tej sytuacji – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy FUS nie może podlegać konstytucyjnej kontroli w trybie niniejszej skargi, skoro skarżąca nie kwestionuje merytorycznej treści przepisu, którego jest adresatem.

3.2.1. W odniesieniu do art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy FUS, skarżąca nie przedstawiła – w ocenie Prokuratora Generalnego – argumentów na poparcie sformułowanych zarzutów. Z treści skargi konstytucyjnej nie wynika również, w czym wyraża się podobieństwo osób pobierających wcześniejszą emeryturę i osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy. Z tego względu art. 21 ust. 1 i 2 ustawy FUS nie może być przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, albowiem w tym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań określonych w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

W konsekwencji ocenie Trybunału, w aspekcie kwestionowanego pominięcia, nie może podlegać także przepis związkowy, art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS w zaskarżonym zakresie, gdyż regulacje te odnoszą się do sytuacji, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 2 tej ustawy.

3.2.2. Art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS dotyczy sposobu obliczania części socjalnej emerytury, m.in. dla osób, które uprzednio pobierały wcześniejszą emeryturę, od kwoty bazowej obowiązującej w momencie jej przyznania. W zaskarżonym zakresie, którego istota sprowadza się do ich zakwestionowania w części zawierającej zwrot „z zastrzeżeniem ust. 3” (art. 53 ust. 1) oraz „o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2” (art. 53 ust. 3), przepisy te nie regulują zagadnienia, od której kwoty bazowej obliczana jest część socjalna emerytury dla osób pobierających uprzednio świadczenie przedemerytalne, z sytuacją których skarżąca utożsamia swoją sytuację prawną.

Kwestię tę rozstrzyga art. 53 ust. 4 ustawy FUS. Z przepisu tego *a contrario* wynika, że w sytuacji, gdy podstawa wymiaru emerytury dla osoby pobierającej świadczenie przedemerytalne obliczana jest na podstawie art. 15 ustawy FUS, wówczas część socjalna emerytury również jest obliczana od kwoty bazowej, aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę (art. 53 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 19 ustawy FUS). Ten przepis nie został zakwestionowany.

Wobec powyższego, biorąc pod uwagę istotę zarzutów, którą jak wskazuje skarżąca – „nie jest treść istniejąca przepisu skarżonego skargą, lecz stosowne uregulowanie pominięte (...) odnoszące się do sytuacji skarżącej”, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu może stanowić jedynie art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu.

3.3. Prokurator Generalny nie podziela sformułowanego przez skarżącą zarzutu, że zaskarżony przepis jest regulacją niepełną oraz że osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., i osoby pobierające świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, charakteryzują się wspólną cechą istotną i w związku z tym powinny być traktowane w taki sam sposób co do możliwości wyboru obliczenia podstawy wymiaru emerytury, tj. od kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do zwykłej emerytury, na podstawie art. 27 ustawy FUS.

Oceniając kwestionowane rozwiązanie w płaszczyźnie zasady równości, Prokurator Generalny rozważał, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie tych osób, biorąc pod uwagę treść i cel regulacji ustawy FUS oraz regulacji dotyczących świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszych emerytur. Analiza przepisów dotyczących tych świadczeń doprowadziła do poniższych wniosków.

Wcześniejsza emerytura przyznana na podstawie rozporządzenia z 1990 r. jest zatem wcześniejszą emeryturą w rozumieniu ustawy FUS i ma charakter świadczenia stałego, do którego prawo ustaje w wypadkach określonych w art. 101 ustawy FUS. Jest więc emeryturą przyznaną na podstawie pierwszego wniosku o przyznanie tego świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Wcześniejsza emerytura, choć była emeryturą szczególną, w tym znaczeniu, że prawo do niej nie było oparte na przesłance wieku i przysługiwała osobom zwalnianym z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, to była i jest nadal świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, w rozumieniu ustawy FUS, podlegającym obecnie ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odmienne ocenić natomiast należy charakter świadczenia przedemerytalnego, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

Świadczenie to było bowiem przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b. Uprawnioną do tego świadczenia mogła być tylko osoba spełniająca warunki określone w tej ustawie do uzyskania statusu bezrobotnego. Wysokość świadczenia przedemerytalnego obliczana była procentowo od wysokości kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego, ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego.

Nie było to zatem świadczenie przysługujące w pełnej wysokości emerytury. Zgodnie z art. 37n ust. 1 u.z.p.b., świadczenie przedemerytalne, odmiennie niż wcześniejsza emerytura, nie miało charakteru świadczenia stałego. Prawo do tego świadczenia ustawało bowiem z dniem, w którym osoba uprawniona przestała spełniać ustawowe warunki, konieczne do uznania jej za bezrobotną. Prawo to ustawało między innymi wówczas, gdy uprawniony osiągnął powszechny wiek emerytalny, a także wtedy, gdy nabył prawo do emerytury lub renty. W taki sam sposób osoby pobierające świadczenie przedemerytalne są obecnie traktowane na gruncie ustawy FUS.

Kolejna różnica między omawianymi świadczeniami polega na tym, że świadczenie przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b. nie było finansowane ze składek na ubezpieczenie społeczne, lecz z budżetu państwa w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (art. 37o ust. 2) i było świadczeniem adresowanym do osób, które „pozostawały bez pracy nie z własnej woli”, przysługującym do czasu nabycia uprawnień emerytalnych. Obecnie należy je traktować jako realizujące prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego, podlegające ochronie z art. 67 ust. 2 Konstytucji, nie zaś jako prawo do emerytury (art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Analiza przedstawionych regulacji, dotyczących wcześniejszych emerytur, przyznawanych na podstawie rozporządzenia z 1990 r. oraz świadczeń przedemerytalnych, przyznawanych na podstawie u.z.p.b., wskazuje, że choć funkcją obu tych świadczeń było łagodzenie skutków utraty pracy przez pracowników legitymujących się długim stażem zawodowym, którzy utracili swoje podstawowe źródło utrzymania z przyczyn leżących po stronie pracodawcy i że wysokość świadczenia przedemerytalnego była obliczana od kwoty emerytury, jaka mogłaby przysługiwać uprawnionemu, to jednak między tymi świadczeniami istnieją opisane wyżej, zasadnicze różnice.

Różnice te uzasadniają twierdzenie, że adresaci art. 21 ust. 3 ustawy FUS (osoby pobierające świadczenia przedemerytalne) to ubezpieczeni, którzy do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego pobierają świadczenia finansowane z budżetu państwa, przeznaczone dla osób bezrobotnych. Dla tych osób zatem, dla których ustala się podstawę wymiaru emerytury na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy FUS, emerytura jest pierwszym świadczeniem wypłacanym z systemu ubezpieczeń społecznych.

Natomiast osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., to osoby, które mają już ustalone prawo do emerytury i pobierają świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, finansowanego ze składek na ubezpieczenie emerytalne.

Podstawową cechą, na podstawie której wyróżnione zostały obie kategorie podmiotów, stanowi zatem kryterium – pobieranie wcześniej świadczenia emerytalnego z systemu ubezpieczeń społecznych. W tej sytuacji, osoby pobierające świadczenia przedemerytalne i osoby pobierające wcześniejszą emeryturę to podmioty znajdujące się w różnej sytuacji.

3.4. Zgodnie ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna praw socjalnych wymienionych w tym przepisie. Z normy tej nie wynika natomiast prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego (świadczenia rentowego).

Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawczych wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego, niemniej ustawodawca jest związany wartościami konstytucyjnymi, w tym nakazem równego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjnie dopuszczalnym kryterium, na podstawie którego ustawodawca może w różny sposób traktować ubezpieczonych, także osoby składające wniosek o ustalenie prawa do zwykłej emerytury i o obliczenie jej wysokości, jest pobieranie wcześniej świadczeń emerytalnych z systemu emerytalnego. Kryterium takie spełnia również wymagania wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako dopuszczającą dyferencjację prawnego statusu ubezpieczonych. Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ustawy FUS może być bowiem realizowana również przez różny sposób obliczania podstawy wymiaru emerytury dla osób, które miały wcześniej ustalone prawo do renty i osób, które wniosły o przyznanie emerytury składają po raz pierwszy.

Na gruncie zakwestionowanego przepisu cechą relewantną uprawnionych do ustalenia podstawy wymiaru emerytury, według zasad określonych w art. 15 ustawy FUS, stanowi niepobieranie emerytury z systemu ubezpieczeń społecznych. Do tej kategorii należą osoby pobierające świadczenia przedemerytalne na podstawie u.z.p.b. Nie należą do niej natomiast osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. Status tych osób nie jest zatem tożsamy ze statusem osób pobierających świadczenia przedemerytalne.

Różny status osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. i osób pobierających świadczenie przedemerytalne, o jakim mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, może stanowić natomiast uzasadnienie zróżnicowania ich sytuacji prawnej na gruncie ustawy FUS, polegającego na umożliwieniu osobom, które przed ustaleniem prawa do emerytury pobierały świadczenie przedemerytalne, dokonania wyboru metody obliczenia podstawy wymiaru emerytury.

Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., składających wnioski o ustalenie prawa do zwykłej emerytury, na podstawie art. 27 ustawy FUS.

Dla tej grupy osób bowiem, w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego ukształtowanego po zmianach art. 53 ustawy FUS, polegających na dodaniu w nim ust. 3 i 4, wprowadzonych 1 lipca 2004 r. ustawą zmieniającą FUS z 2004 r., emerytura przyznana w trybie art. 27 ustawy FUS nie jest nowym świadczeniem, które powinno być ustalane z uwzględnieniem zasad dotyczących określenia wysokości emerytury przyznanej po raz pierwszy w związku ze spełnieniem warunków przewidzianych w art. 27 ustawy FUS, także dla osób, które uprzednio pobierały wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. Stanowisko takie bowiem „wymagałoby przyjęcia założenia, że prawo do emerytury wcześniejszej wygasło. Przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do przyjęcia takiego założenia. Ponadto, ustawa nie posługuje się pojęciem nowej emerytury względnie nowego świadczenia. W art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest mowa o emeryturze dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury, z czego wynika, że w zakresie tego samego świadczenia – emerytury – w związku ze spełnieniem warunku osiągnięcia wieku emerytalnego następuje jedynie ustalenie na nowo podstawy wymiaru” (uchwała Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt I UZP 3/06, OSNP nr 1-2/2007, poz. 22).

Reasumując, należy stwierdzić, że skoro przedstawiony przez skarżącą problem dotyczy podmiotów o różnym statusie (podmiotów różnych), to art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim pomija osoby, które pobierały wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., ocenić należy jako zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Pod adresem zakwestionowanego rozwiązania skarżąca sformułowała także zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, upatrując naruszenia tego wzorca konstytucyjnego w nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji obywateli.

W sytuacji, gdy zakwestionowanej regulacji nie można zarzucić naruszenia zasady równości, gdyż różne potraktowanie w ustawie FUS osób pobierających już emeryturę i osób, dla których emerytura jest pierwszym świadczeniem z ubezpieczenia emerytalnego, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, to tym samym ocenić ją należy jako zgodną z art. 2 Konstytucji,

3.6. Art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zaskarżonym zakresie nie można również zarzucić naruszenia zakazu dyskryminacji, wyrażonemu w art. 32 ust. 2 Konstytucji, gdyż problem różnych podstaw wymiaru emerytury dotyczy podmiotów różnych.

Art. 21 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

3.7. Zakwestionowane rozwiązanie art. 21 ust. 3 ustawy FUS nie pozostaje natomiast w normatywnym związku z art. 67 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten dotyczy bowiem ustalania podstawy emerytury, a zatem świadczenia przysługującego z systemu ubezpieczeń społecznych, do którego prawo podmiotowe skarżącej podlega ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nie dotyczy on natomiast podstawy ustalania wysokości świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, przewidzianego dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli i niemających innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2 Konstytucji).

Art. 67 ust. 2 Konstytucji nie może zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla zakwestionowanego przepisu ustawy FUS.

4. Pismem z 3 kwietnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że zgłasza udział w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi.

## II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej oraz przedstawiciele uczestników postępowania: Sejmu i Prokuratora Generalnego, podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Przesłanki skargi konstytucyjnej zostały rozwinięte i sprecyzowane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl jej art. 47 skarga powinna zawierać: 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (ust. 1 pkt 1); 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (ust. 1 pkt 2); 3) uzasadnienie skargi (ust. 1 pkt 3). Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał orzekając jest związany granicami skargi.

Spełnienie konstytucyjnych i ustawowych wymogów skargi Trybunał bada zarówno na etapie wstępnego rozpoznania, jak i po skierowaniu skargi do merytorycznego rozpoznania. Ugruntowane orzecznictwo Trybunału wskazuje, że ocena, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek procesowych skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, nie jest ograniczona tylko do etapu wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, a Trybunał Konstytucyjny oceniający sprawę merytorycznie nie jest związany wynikami wstępnej kontroli (por. postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. SK 14/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 306; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 15 stycznia 2013 r., sygn. SK 21/12; 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 15; 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12 OTK ZU nr 3/A/2013, poz.33; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 131). Wielokrotnie dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, w tym cech podmiotu skarżącego oraz przedmiotu skargi konstytucyjnej, pozwala na ustalenie, czy skarga spełnia wymogi związane z jej normatywną konstrukcją, wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47 ustawy o TK. Trybunał jest więc zobligowany do rzetelnej oceny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania w określonym zakresie (por. postanowienie o sygn. SK 29/09).

2. Zarzuty skargi i zakres zaskarżenia.

2.1. Przepisom: art. 21 w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa FUS) skarżąca zarzuca, że są niezgodne z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim uniemożliwiają one osobom, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie z 1990 r.), z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, ustalenie podstawy wymiaru emerytury na nowo z uwzględnieniem zasad określonych w art. 15 ustawy FUS z zastosowaniem aktualnej w dniu złożenia wniosku o emeryturę, kwoty bazowej.

2.2. Skarżąca pobierała wcześniejszą emeryturę, przyznaną jej decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 30 grudnia 1996 r. na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. W związku z uzyskaniem wieku emerytalnego skarżąca wystąpiła 19 września 2006 r. o przyznanie jej prawa do emerytury oraz przedstawiła zaświadczenie o zarobkach z lat poprzedzających przyznanie jej prawa do wcześniejszej emerytury w celu ponownego przeliczenia podstawy wymiaru emerytury. ZUS odmówił skarżącej przeliczenia emerytury, ponieważ wskaźnik wysokości podstawy wymiaru obliczony z 10 kolejnych lat kalendarzowych z ostatniego dwudziestolecia oraz z 20 lat wybranych z całego okresu ubezpieczenia okazał się niższy od przyjętego przez organ rentowy do ustalenia wysokości wcześniejszej emerytury.

Możliwość ustalenia podstawy wymiaru na nowo z zastosowaniem zasad, o których mowa w art. 15 ustawy FUS, tzn. z zastosowaniem kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o emeryturę, występuje tylko w wypadku wcześniejszego pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia przedemerytalnego, co wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy FUS, lub też w wypadku przyznawania świadczenia po raz pierwszy. Zasady wyliczenia wysokości emerytury zawiera art. 53 ust. 3 ustawy FUS. Wynika z niego, że podstawę wymiaru emerytury stanowi – zdaniem skarżącej – podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżąca sformułowała zarzut braku w kwestionowanych przepisach tożsamej regulacji obejmującej wszystkie osoby, które posiadają prawo do świadczenia nabytego ze względu na utratę pracy w następstwie reorganizacji lub likwidacji zakładu pracy. Istotą zarzutu jest różnicowanie sytuacji prawnej osób uprawnionych do emerytury, uprzednio pobierających wcześniejszą emeryturę i pobierających świadczenie przedemerytalne. Niezgodność z Konstytucją polegać ma na braku regulacji, która zrównałaby pozycję prawną osób pobierających te świadczenia.

2.3. Ze względu na to, że skarżąca kwestionuje braki w ramach istniejącej regulacji prawnej, ustalenia wymagają dwie kwestie.

2.3.1. Po pierwsze – czy wszystkie zakwestionowane w skardze przepisy stanowiły podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, a przez to czy sformułowany przez skarżącą zarzut niekonstytucyjności winien być kierowany wobec całego art. 21 ustawy FUS. Tym bardziej, że w postanowieniu z 15 września 2010 r., sygn. Ts 25/10, o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Analiza zarzutów wysuniętych w skardze konstytucyjnej prowadzi do wniosku, iż ich przedmiotem jest wyłącznie brzmienie art. 21 ust. 3 zaskarżonej ustawy [ustawy FUS], w części, w której nie obejmuje on swoim zakresem zastosowania sytuacji, w jakiej znajduje się skarżąca. Przedmiotem zarzutów nie jest objęta sama zasada ustalania podstawy wymiaru emerytury w oparciu o zwaloryzowaną podstawę wymiaru wcześniejszej emerytury (art. 21 ust. 2 pkt 1). Skarżąca nie utożsamia także swojej sytuacji faktycznej i prawnej z sytuacją osób, które miały wcześniej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 1 ustawy).

Mając powyższe ustalenia na względzie, należy stwierdzić, że we wniesionej skardze konstytucyjnej nie zostało wskazane, w jaki sposób art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 53 ust. 1 i 3 zaskarżonej ustawy narusza przysługujące skarżącej prawo do zabezpieczenia społecznego. Wysunięte w niej zarzuty wiążą w sposób jednoznaczny kwestię naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie zasady równości wyłącznie z brzmieniem art. 21 ust. 3 kwestionowanej regulacji”.

Odmawiając nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, Trybunał wskazał również, że nie spełniła ona przesłanek wynikających z art. 46 ust. 1 oraz z art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK. Uwzględniając zaś zażalenie na to postanowienie, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 29 lutego 2012 r. stwierdził, że rozpatrywana skarga konstytucyjna może być przekazana do merytorycznego rozpoznania w zakresie obejmującym art. 21 (w całości) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Postanowienie to nie zawiera jednak motywów, dla których Trybunał przyjął odmienny tok rozumowania.

2.3.2. Po drugie – czy przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie, czy pominięcie legislacyjne.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie prawodawcze rozumiane jest jako nieuchwalenie (niewydanie) aktu normatywnego wbrew istniejącemu obowiązкови prawnemu. Pominięcie prawodawcze polega zaś na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej. O ile zaniechanie prawodawcze znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, o tyle pominięcie prawodawcze mieści się w jego zakresie kompetencyjnym. W tym ostatnim wypadku Trybunał rozstrzyga, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji. W swoim działaniu Trybunał Konstytucyjny nie może jednak zastępować ustawodawcy. Ocena konstytucyjności tak zakwestionowanej regulacji prawnej nie może w konsekwencji prowadzić do uzupełnienia stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia interesów skarżącego.



Odróżnienie „zaniechania ustawodawczego” od „regulacji fragmentarycznej i niepełnej” (pominięcie ustawodawcze) uzależnione jest od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Trybunał starał się w dotychczasowym orzecznictwie zachowywać szczególną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju kwalifikacji. Pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, naraża bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (por. postanowienie TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30).

### 3. Kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy.

Art. 21 ustawy FUS ma następujące brzmienie:

„1. Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, stanowi:

1) podstawa wymiaru renty – w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do renty, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 5, albo

2) podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15.

2. Przepis ust. 1 pkt 1 stosuje się przy ustalaniu podstawy wymiaru:

1) emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do emerytury;

2) renty z tytułu niezdolności do pracy dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do tej renty albo do emerytury.

3. Podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjęta do ustalenia świadczenia przedemerytalnego – w wysokości uwzględniającej wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do świadczenia przedemerytalnego albo podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15”.

Art. 53 ma następujące brzmienie:

„1. Emerytura wynosi:

1) 24% kwoty bazowej, o której mowa w art. 19, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, oraz

2) po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych,

3) po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych

– z uwzględnieniem art. 55.

2. Przy obliczaniu emerytury okresy, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy.

3. Emeryturę, której podstawę wymiaru stanowi podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, oblicza się od tej samej kwoty bazowej, którą ostatnio przyjęto do ustalenia podstawy wymiaru, a następnie emeryturę podwyższa się w ramach waloryzacji przypadających do dnia nabycia uprawnień do emerytury.

4. Przepisu ust. 3 nie stosuje się, jeżeli zainteresowany po nabyciu uprawnień do świadczenia, którego podstawę wymiaru wskazał za podstawę wymiaru emerytury, podlegał co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjętej do obliczenia świadczenia przedemerytalnego”.

3.1. Podstawę wyroku Sądu Apelacyjnego, oddalającego apelację od wyroku Sądu Okręgowego, stanowił art. 21 ust. 2 pkt 1 (przepis odsyłający do art. 21 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS. Sąd przywołał w uzasadnieniu także art. 21 ust. 3. Sąd stwierdził przy tym, że nie jest możliwe ustalenie nowej podstawy wymiaru emerytury zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3, gdyż skarżąca nie spełnia wskazanych tam przesłanek. Z art. 21 ust. 3 wynika możliwość ponownego ustalenia podstawy wymiaru emerytury na zasadach określonych w art. 15 ustawy FUS, a więc także z zastosowaniem kwoty bazowej z dnia złożenia wniosku o emeryturę, tylko w wypadku wcześniejszego pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia przedemerytalnego (s. 2 wyroku Sądu Apelacyjnego). Tym samym można przyjąć, że sąd dokonał oceny, czy dany przepis (art. 21 ust. 3 ustawy FUS) może stanowić podstawę decyzji w sprawie skarżącej.

3.2. Art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy FUS dotyczy ponownego ustalenia podstawy wymiaru emerytury dla osób, które miały ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy (ust. 1 pkt 1) lub ustalone prawo do emerytury (ust. 2 pkt 1).

Skarżąca nie pobierała świadczenia, jakim jest renta z tytułu niezdolności do pracy, tym samym ponowne ustalenie podstawy wymiaru emerytury nie mogło odbyć się na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy FUS. Natomiast wobec art. 21 ust. 2 pkt 1 tej ustawy skarżąca nie skierowała żadnych merytorycznych zarzutów. Nie wskazała również, na czym miałyby polegać niekonstytucyjność art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy FUS w zakresie, w jakim pomijają one osoby pobierające wcześniejszą emeryturę.

3.3. Ustalenie podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty albo do emerytury, reguluje art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pomimo jednoznacznego, ale ogólnego wskazania, że przedmiotem skargi jest cały art. 21 ustawy FUS, skarga nie zawiera argumentacji, która porównywałaby i uzasadniałaby tożsamość sytuacji prawnych osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz osób pobierających – jak skarżąca – wcześniejszą emeryturę. Sąd całkowicie pominął w swoich rozważaniach art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS. Przepis ten nie miał zastosowania w sprawie skarżącej, albowiem nie ubiegała się ona o ustalenie podstawy wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy, tylko o ustalenie podstawy wymiaru emerytury. Skarga nie zawiera także uzasadnienia naruszenia przez ten przepis wskazanych wzorców konstytucyjnych.

3.4. Art. 21 został zakwestionowany w związku z art. 53 ust. 1 i 3 ustawy FUS.

W art. 53 ust. 1 zawarte zostały zasady obliczania tzw. części socjalnej emerytury. Zgodnie z ust. 3 „Emeryturę, której podstawę wymiaru stanowi podstawa wymiaru świadczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, oblicza się od tej samej kwoty bazowej, którą ostatnio przyjęto do ustalenia podstawy wymiaru, a następnie emeryturę podwyższa się w ramach waloryzacji przypadających do dnia nabycia uprawnień do emerytury”.

Z przepisu tego wynika jasno, że gdy podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wcześniej ustalonej emerytury (odesłanie do art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2), wysokość świadczenia (całego, łącznie z częścią socjalną) oblicza się od tej samej kwoty bazowej, która została przyjęta do podstawy wymiaru wcześniej przyznanego świadczenia.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że wskazany jako przepis związkowy art. 51 ust. 1 i 3 ustawy FUS nie może być przedmiotem oceny Trybunału w niniejszej skardze konstytucyjnej, z dwóch powodów. Po pierwsze, skoro przepisy, do których następuje odesłanie (art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy FUS), nie mogą być przedmiotem badania w niniejszej skardze konstytucyjnej, to konsekwentnie przepisy związkowe – art. 53 ust. 1 i 3 – nie mogą pozostawać w sferze oceny Trybunału. Po drugie, skarżąca w skardze konstytucyjnej wyraźnie zaznacza, że nie kwestionuje takiego rozwiązania w stosunku do osób, które miały ustalone prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu osiągnięcia wcześniejszego wieku emerytalnego.

3.5. Z powyższych względów Trybunał uznaje, że jedynie art. 21 ust. 3 ustawy FUS, który umożliwia ustalenie podstawy wymiaru na nowo zgodnie z zasadami wynikającymi z jej art. 15, może być poddany testowi konstytucyjności. Przy czym zgodnie z brzmieniem tego przepisu, podmiotami uprawnionymi do ponownego ustalenia podstawy wymiaru są osoby pobierające świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 58, poz. 514, ze zm.; dalej: uz.p.b.). Skarżąca miała natomiast ustalone prawo do wcześniejszej emerytury.

Zdaniem skarżącej kwestionowana regulacja jest niepełna pod względem podmiotowym, gdyż powinna ona obejmować także osoby pobierające wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. Zakres zaskarżenia sformułowany w skardze pozwala przyjąć, że ocenie Trybunału Konstytucyjnego poddane zostało pominięcie legislacyjne. Skarżąca upatruje jednocześnie tożsamość pomiędzy osobami pobierającymi wcześniejszą emeryturę i świadczenie przedemerytalne.

4. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

4.1. Art. 67 Konstytucji ma następujące brzmienie:

„1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy naruszają wzorzec z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji, albowiem uniemożliwiają ustalenie na nowo podstawy wymiaru emerytury. Skarżąca nie wyjaśnia jednak, na czym miałyby polegać naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na pozostawanie bez pracy nie z własnej woli, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji. Ograniczenie zarzutu jedynie do przytoczenia treści podstawy naruszenia nie jest równoznaczne ze wskazaniem sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, to na skarżącym spoczywa ciężar udowodnienia naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw i obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Trybunał Konstytucyjny, związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK), nie może samodzielnie określać – w tym wypadku – sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącej.

4.2. Art. 67 ust. 2 Konstytucji jest przepisem adresowanym do bezrobotnych, tj. obywateli pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania. Przepis ten ogranicza więc prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia tylko do sytuacji, gdy bezrobotny nie posiada innych środków utrzymania. Trybunał stwierdza, co wynika wprost ze skargi konstytucyjnej, że skarżąca nie spełnia kryteriów, o których mowa w art. 67 ust. 2. Co prawda pozostaje bez pracy, ale nie posiada z tego tytułu statusu osoby bezrobotnej i posiada inne środki utrzymania (wcześniejsza emerytura, emerytura). Innymi słowy, skarżąca nie korzysta z zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji, albowiem była beneficjentem świadczenia, jakim jest wcześniejsza emerytura, przyznanego skarżącej na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., a aktualnie pobiera emeryturę przyznaną jej na podstawie przepisów ustawy FUS.

Art. 21 ust. 3 ustawy FUS dotyczy ustalania podstawy wymiaru emerytury, a zatem świadczenia gwarantowanego i przyznanego w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, do którego prawo podmiotowe podlega ochronie z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 67 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca do oceny konstytucyjności art. 21 ust. 3 ustawy FUS.

4.3. Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, jako przepisem mającym pozostawać w związku z art. 67 Konstytucji. W ocenie skarżącej naruszeniu uległa, wywiedziona z art. 2 Konstytucji, zasada poprawnej legislacji, przy czym tytułem uzasadnienia tego naruszenia skarżąca przywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02 (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 28).

Trybunał podziela pogląd wyrażony w stanowisku Marszałka Sejmu, że przywołany przez skarżącą wyrok TK, o sygn. K 19/02, jako mający stanowić podstawę uzasadnienia sformułowanych zarzutów, jest nieadekwatny. Ocena zakwestionowanych w nim przepisów miała miejsce w związku z art. 2 Konstytucji i wywiedzioną z niego zasadą *vacatio legis*. W wyroku tym Trybunał uznał istnienie szczególnych okoliczności pozwalających na skrócenie *vacatio legis* z zastrzeżeniami odnoszącymi się do uregulowania przepisów intertemporalnych. Kwestia ta nie jest przedmiotem zarzutu, a w konsekwencji badania przez TK w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie uzasadniła zarzutu naruszenia przez art. 21 ust. 3 ustawy FUS wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji.

Wobec powyższego wzorcem kontroli konstytucyjności art. 21 ust. 3 ustawy FUS nie może być cały art. 67 Konstytucji, a jedynie jego ust. 1.

4.4. Art. 67 ust. 1 jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

Art. 67 ust. 1 Konstytucji zapewnia obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zadanie określenia zakresu i form tego zabezpieczenia powierza ustawodawcy zwykłemu.

Konstytucja uznaje zatem ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego, przy czym nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (por. K. Kolański, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134), które realizowane jest przez ubezpieczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawy zwykłej, która może to unormowanie ograniczać. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy

ustalaniu treści i wysokości świadczeń (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 538). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach zarówno stosunku pracy, jak i samodzielnie prowadzonej działalności zarobkowej. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb (por. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15 i powołane tam orzecznictwo).

Dla wyznaczenia zakresu swobody regulacyjnej na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji istotne znaczenie ma pojęcie zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się.

Obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze stosownych regulacji normatywnych (ustawowych) nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń (por. wyrok o sygn. SK 45/04). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Z przepisu tego nie można wyprowadzać także prawa do jakiegokolwiek postaci świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

#### 4.5. Art. 32 ust. 1 jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

W ocenie skarżącej osoby pobierające wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. oraz osoby pobierające świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, tj. świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów u.z.p.b., cechują się wspólną cechą istotną, jaką jest: wiek, opłacanie składek przez określony czas oraz zakończenie aktywności zawodowej z przyczyn niezależnych od zainteresowanego. Osoby pobierające te świadczenia powinny być potraktowane w taki sam sposób co do możliwości wyboru obliczenia podstawy wymiaru emerytury, tj. od kwoty bazowej obowiązującej w dniu złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31). Zasada równości oznacza przede wszystkim zakaz nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), ale zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (por. wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5 i powołane tam orzecznictwo). Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1).

Najważniejszego znaczenia nabiera ustalenie „cechy istotnej”, przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmiennie. Należy jednak pamiętać, że ustawodawcy przysługuje przy tym pewna swoboda określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać ponadto dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza jest bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa lub innej konstytucyjnej wartości, „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa jest swoboda ustawodawcy przyjmowania cech relewantnych, tzn. takich, które wprowadzają to zróżnicowanie; tym większa winna być też gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyrok o sygn. SK 14/04).

#### 5. Wcześniejsza emerytura.

Wcześniejsza emerytura to prawo do przejścia na emeryturę mimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego. Od emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, przysługującej po osiągnięciu wieku emerytalnego, lecz ustalonego przez prawodawcę na niższym od powszechnego poziomie, różni się brakiem przesłanki osiągnięcia wieku emerytalnego. Okoliczności uzasadniające przejście na wcześniejszą emeryturę stanowią dodatkowe warunki (kryteria) nabycia prawa do emerytury. Prawo do wcześniejszej emerytury nie powstaje *ex lege*, jak w wypadku prawa w powszechnym lub niższym wieku emerytalnym (te powstają z chwilą spełnienia się warunków: wieku i stażu). Prawo to nabywa się dopiero po złożeniu wniosku o nabycie prawa do świadczenia, pomimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego. Złożenie wniosku jest więc elementem koniecznym do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury, a nie tylko do realizacji prawa nabytego *ex lege* (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 267 i n.).

Wcześniejszy wiek emerytalny (wcześniejsza emerytura) jest wiekiem alternatywnym do zwykłego (powszechnego lub szczególnego), uprawniającym pracownika do przejścia na emeryturę przed spełnieniem warunków zwykłych (por. B. Wagner, *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 3/2001, s. 21-23). „[N]ie ulega wątpliwości, że uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę przysługiwało jedynie pracownikom (zakres podmiotowy), którzy legitymowali się określonym czasem zatrudnienia, rozumianym jako wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy (zakres przedmiotowy). (...) [U]prawnienie to miało pracowniczy, a nie powszechny charakter” (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185).

5.1. Prawo do wcześniejszej emerytury po raz pierwszy wprowadzone zostało w ustawie z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.; dalej: u.p.z.e. z 1968 r.). Zgodnie z jej art. 22a, dodanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 21, poz. 116), Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia zasad przechodzenia na emeryturę przez pracowników, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje 5 lat (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 marca 1975 r. w sprawie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, Dz. U. Nr 9, poz. 53, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1975 r.). Ponownie przepisy umożliwiające przejście na wcześniejszą emeryturę zostały przyjęte w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: u.z.e.p. z 1982 r.). Ustawa ta przejęła postanowienia rozporządzenia z 1975 r. Upoważniła także Radę Ministrów do rozciągnięcia przywileju przechodzenia na wcześniejszą emeryturę m.in. na pracowników likwidowanych zakładów pracy.

Art. 27 ust. 3 u.z.e.p. z 1982 r. stanowił upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę na warunkach innych niż ustawowe. Na podstawie tego upoważnienia zostały wydane kolejne (równocześnie uchylające poprzednie) rozporządzenia określające warunki wcześniejszych emerytur dla pracowników niektórych likwidowanych zakładów pracy, w tym obowiązujące od 27 stycznia 1990 r. do 11 kwietnia 1997 r. rozporządzenie z 1990 r. Rozporządzenie to było podstawą uzyskania przez skarżącą prawa do wcześniejszej emerytury. Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1990 r. pracownicy, z którymi rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło w okolicznościach ustalonych w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19; dalej: ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy), mogli przejść na wcześniejszą emeryturę bez względu na wiek, jeżeli osiągnęli do dnia rozwiązania stosunku pracy okres zatrudnienia co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn. Z prawa do wcześniejszej emerytury – bez względu na wiek – mogli skorzystać pracownicy zwalniani z pracy, którzy posiadali dłuższy niż ustalony przez art. 27 ust. 1 u.z.e.p. z 1982 r. okres ubezpieczeniowy (staż pracy), a zwolnienie wynikało z okoliczności leżących po stronie zakładu pracy (np. zmniejszenie zatrudnienia z przyczyn ekonomicznych, tzw. zwolnienia grupowe, ogłoszenie likwidacji lub upadłości zakładu pracy).

Rozporządzenie z 1990 r. zostało uchylone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie zasad wcześniejszego przechodzenia na emeryturę pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz. U. Nr 29, poz. 159), które co do zasady powtarzało poprzednią regulację.

5.2. W wypadku pobierania świadczeń emerytalnych, w tym wcześniejszych emerytur, i jednoczesnego uzyskiwania przychodu, wysokość wypłacanych świadczeń podlega odpowiedniemu zmniejszeniu (zob. art. 24 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; art. 104 ustawy FUS), aż do zawieszenia wypłaty, po przekroczeniu progu wskazanego w tych przepisach. W wypadku emerytur ulegają one zawieszeniu dopiero

w momencie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a w wypadku uzyskania przychodu przekraczającego 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia świadczenie ulega zmniejszeniu o wysokość przekroczenia. Górną granicę zmniejszenia wyznacza art. 104 ust. 8 ustawy FUS.

Co do zasady świadczenie emerytalne ustaje tylko w wypadku śmierci świadczeniobiorcy, nie ulega bowiem zmianie ani wiek, ani staż ubezpieczeniowy.

5.3. Wcześniejsza emerytura przyznawana na podstawie m.in. rozporządzenia z 1990 r. (ale i obecnie) wypłacana jest ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz ten tworzony był i jest ze składek na ubezpieczenie społeczne, w tym na ubezpieczenie emerytalne, opłacanych przez pracodawcę ze środków własnych. W okresie od 1 stycznia 1987 r. podstawę prawną stanowiła ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 42, poz. 202, ze zm.; art. 26 i art. 27 pkt 1). 1 stycznia 1999 r. zastąpiła ją ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych; art. 52 ust. 1 pkt 1 i art. 54).

5.4. Art. 27 ust. 3 u.z.e.p. z 1982 r., zawierający upoważnienie do wydania ww. rozporządzeń w sprawie wcześniejszych emerytur został skreślony przez art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 687; dalej: ustawa nowelizująca z 1996 r.). Uchylenie nastąpiło 1 stycznia 1998 r., zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy nowelizującej z 1996 r. Ustawa nowelizująca z 1996 r. zmieniła równocześnie u.z.p.b. w ten sposób, że dodała rozdział 3c zatytułowany „Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne” (art. 1 pkt 32).

## 6. Świadczenie przedemerytalne.

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu została uchylona 1 czerwca 2004 r. przez art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.). Uchyleniu uległy również zawarte w u.z.p.b. przepisy dotyczące świadczeń przedemerytalnych. Problematyka świadczeń przedemerytalnych została kompleksowo uregulowana w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 170; dalej: u.ś.p.).

6.1. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy FUS możliwość ustalenia na nowo podstawy wymiaru emerytury, w myśl jej art. 15, ma wyłącznie „osoba, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu”. Przepisami o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, są więc przepisy nieobowiązującej już u.z.p.b. Tym samym art. 21 ust. 3 ustawy FUS nie dotyczy osób pobierających świadczenie przedemerytalne na podstawie u.ś.p., która stanowi nową podstawę uzyskania tego świadczenia.

Świadczeniami przedemerytalnymi, w rozumieniu art. 21 ust. 3 ustawy FUS, są świadczenia nabyte na podstawie art. 37k u.z.p.b. Przepis ten reguluje warunki konieczne do przyznania świadczenia przedemerytalnego. Zgodnie z nim świadczenie przedemerytalne przysługuje m.in. osobie spełniającej warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli do dnia rozwiązania stosunku pracy, z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, osiągnęła okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn (art. 37k ust. 1 pkt 3 u.z.p.b.).

Wysokość świadczenia przedemerytalnego ulegała zmianie. Początkowo świadczenie było przyznawane w wysokości 80% kwoty emerytury, która jednak nie mogła wynosić mniej niż wysokość zasiłku przedemerytalnego, ale np. od 1 stycznia 2002 r. świadczenie nie mogło wynosić mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych, określonego w art. 24 ust. 1 u.z.p.b.

6.2. Zgodnie z art. 37o u.z.p.b. prawo do świadczeń przedemerytalnych ustalał i przyznawał starosta, a wypłacał je powiatowy urząd pracy (ust. 1). Świadczenia przedemerytalne finansowane były z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (ust. 2). Od 1 czerwca 2004 r., tj. od wejścia w życie u.ś.p., świadczenia przedemerytalne oraz koszty ich obsługi finansowane są ze środków budżetu państwa (art. 12 u.ś.p.). Od 1 lutego 2009 r. finansowanie i koszty obsługi świadczeń przedemerytalnych pochodzą ze środków Funduszu Pracy (art. 12 u.ś.p.). Stosownie do art. 1 u.ś.p. warunki nabywania i utraty prawa do świadczeń przedemerytalnych (pkt 1) oraz zasady wypłaty i finansowania świadczeń przedemerytalnych (pkt 2) określa ustawa. Ustalenie, przyznanie i wypłatę świadczenia przedemerytalnego u.ś.p. powierzyła Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

6.3. Zgodnie z art. 37n u.z.p.b. prawo do świadczenia przedemerytalnego ustawało z dniem, w którym osoba uprawniona przestawała spełniać warunki posiadania statusu bezrobotnego (ust. 1), np. osiągnęła wiek 60 lat dla kobiet, 65 dla mężczyzn. Prawo do świadczenia przedemerytalnego ulegało zawieszeniu (ust. 2) w wypadku podjęcia zatrudnienia lub pracy zarobkowej, jeżeli łączna kwota przychodów, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych w danym miesiącu z tytułu zatrudnienia i innej pracy zarobkowej oraz otrzymywanego świadczenia przedemerytalnego byłaby wyższa od kwoty 200% zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1 (przepis ten zawiera wysokość zasiłku dla bezrobotnych). Aby świadczenie nie uległo zawieszeniu, w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia 2000 r. dochód nie mógł przekraczać miesięcznie połowy najniższego wynagrodzenia. Natomiast od 1 stycznia 2001 r. nie mógł przewyższać kwoty 200% zasiłku dla bezrobotnych.

Obecnie zagadnienie ustania oraz zawieszania świadczenia reguluje art. 4 (ustanie prawa) i art. 5 (zmniejszenie lub zawieszenie) u.ś.p. W myśl tego ostatniego świadczenie przedemerytalne ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, jeżeli przychód przekracza miesięcznie kwotę 25% przeciętnego wynagrodzenia w roku kalendarzowym, a zawieszeniu w wypadku przekroczenia 70% tego wynagrodzenia.

7. Wcześniejsza emerytura a świadczenie przedemerytalne. Ocena zgodności art. 21 ust. 3 ustawy FUS z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

7.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do zabezpieczenia społecznego zależy od spełnienia warunków określonych w ustawie. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest zatem związane z systemem składek ubezpieczeniowych i z odpowiednim okresem ubezpieczenia. Niespełnienie ustawowych wymogów odnoszących się do ubezpieczenia wyklucza skorzystanie ze świadczeń. Stanowi to o istocie instytucji ubezpieczenia. Pozostaje też w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej, a to ze względu na wyraźną współzależność pomiędzy wysokością i czasem opłacania składek ubezpieczeniowych a powstaniem i wysokością prawa do świadczenia.

Służące temu rozwiązania ustawowe są zatem zgodne z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82). Ubezpieczenie społeczne jest formą zabezpieczenia społecznego, opartą na zasadach przymusu, powszechności, wzajemności, nadto – na obowiązku płacenia składek i na rozszczeniowym charakterze świadczeń. Dla ochrony praw emerytalno-rentowych szczególne znaczenie ma zasada wzajemności. Świadczenia emerytalno-rentowe są przedmiotem praw, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się opłacanie składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Warunki konieczne do przyznania świadczenia przedemerytalnego określa w sposób wyczerpujący u.z.p.b., wskazując nadto wysokość tego świadczenia. Świadczenie przedemerytalne – wchodzące do katalogu szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego – nie jest częścią systemu ubezpieczeń społecznych (art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a tym samym nie ma charakteru świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Finansowane jest ono bowiem z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy. Organ rentowy uprawniony jest wyłącznie do ustalenia wysokości emerytury w celu ustalenia wysokości tego świadczenia (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 marca 2003 r., sygn. akt III UZP 1/03, OSNP nr 13/2003, poz. 317).

W świetle art. 37k ust. 1 oraz art. 37o u.z.p.b. świadczenie przedemerytalne, przysługujące osobie spełniającej określone w tym akcie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, a także dodatkowe kryteria wieku oraz stażu składkowego i nieskładkowego, przyznawane i wypłacane przez powiatowe urzędy pracy, jest świadczeniem zastrzeżonym dla bezrobotnych w związku z realizacją sprecyzowanego w art. 1 ust. 1 u.z.p.b. celu tej ustawy, jakim jest łagodzenie skutków bezrobocia. W żadnym razie nie jest to świadczenie z zakresu któregośkolwiek z rodzajów ubezpieczeń społecznych. Nie jest to również jedno ze świadczeń emerytalno-rentowych, o jakich mowa w art. 3 ustawy FUS (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 21 listopada 2002 r., sygn. akt III AUa 2921/01, OSA nr 2/2004, poz. 7)

W odróżnieniu od typowych emerytur świadczenie przedemerytalne dodatkowo służy ochronie na wypadek bezrobocia. Można więc stwierdzić, że ma ono na celu łagodzenie podwyższonego ryzyka bezrobocia w wieku przedemerytalnym (por. K. Ślebzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego, Komentarz*, Warszawa 2012).

7.2. Trybunał podziela stanowiska przedstawione przez uczestników postępowania, Sejmu i Prokuratora Generalnego, znajdujące oparcie w doktrynie i orzecnictwie, że świadczenie przedemerytalne przyznane

na podstawie u.z.p.b., w przeciwieństwie do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (rozporządzenie z 1990 r.), nie jest tożsamy ze świadczeniem z ubezpieczenia społecznego (emerytalnego).

Dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, Trybunał ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii obywateli. Taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie, a uzasadniają je następujące cechy różniące oba te świadczenia:

– świadczenie przedemerytalne przyznawane było na podstawie u.z.p.b., co wiązało się z koniecznością spełnienia zawartych w tej ustawie przesłanek, tj. uzyskania statusu bezrobotnego, albowiem świadczenie przyznawane było w celu zwalczania zjawiska bezrobocia; w okresie dotyczącym nabycia przez skarżącą prawa do wcześniejszej emerytury podstawą przyznania tego świadczenia była ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (u.z.e.p.) oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze (np. rozporządzenie z 1990 r.), których celem było łagodzenie skutków rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów prac, takich jak np.: przyczyny ekonomiczne, zmiany organizacyjne, produkcyjne, technologiczne, potrzeba poprawy warunków pracy, warunków środowiska naturalnego (art. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania stosunków pracy). „Prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje zatem takiemu pracownikowi, z którym stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn wskazanych w art. 1 ust. 1 ustawy i w trybie określonym ustawą, natomiast nie jest dopuszczalne stosowanie analogii w stosunku do pracownika, z którym stosunek pracy został rozwiązany na podstawie innych przepisów” (wyrok SN z 11 lutego 2000 r., sygn. akt II UKN 411/99);

– świadczenie przedemerytalne finansowane było z budżetu państwa, za pośrednictwem Funduszu Pracy (art. 37o ust. 2 u.z.p.b.), a nie z funduszu ubezpieczeniowego, jak to miało miejsce w wypadku wcześniejszej emerytury (por. pkt 5.3. uzasadnienia oraz wyrok SN z 11 lipca 2006 r., sygn. akt I PK 36/06, OSNP nr 13-14/2007, poz. 194);

– wysokość świadczenia przedemerytalnego obliczana była procentowo od wysokości kwoty emerytury i stanowiła 80-90% kwoty emerytury (art. 37k ust. 2 u.z.p.b.). Od 1 stycznia 2002 r. wysokość świadczenia została ustalona na poziomie 80% kwoty emerytury, nie mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych (art. 24 ust. 1 u.z.p.b.); wysokość wcześniejszej emerytury nie była obniżana, lecz wynikała z ustalonego przez organ rentowy stażu ubezpieczeniowego (art. 29 u.z.e.p.);

– w wypadku świadczenia przedemerytalnego zostały także przyjęte odmienne, niż w wypadku osób pobierających wcześniejszą emeryturę, mniej korzystne dla świadczeniobiorców, regulacje dotyczące łączenia świadczenia z osiąganiem dochodów z pracy zarobkowej. Osoby pobierające świadczenie przedemerytalne znalazły się w mniej korzystnym położeniu aniżeli osoby pobierające wcześniejszą emeryturę;

– świadczenie przedemerytalne nie miało charakteru świadczenia stałego. Świadczenie to ustawało z dniem, w którym odpadały przesłanki uprawniające do uznania beneficjenta za osobę bezrobotną, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 (art. 37n u.z.p.b.), np. w skutek osiągnięcia wieku emerytalnego. Jego celem była bowiem ochrona przed ryzykiem bezrobocia osób w wieku przedemerytalnym; w wypadku osób pobierających emeryturę ustanie świadczenia może mieć jedynie charakter definitywny wywołany śmiercią świadczeniobiorcy. Nabycie prawa do wcześniejszej emerytury powoduje bowiem uzyskanie statusu emeryta i prawa do świadczenia emerytalnego na stałe. Osiągnięcie podstawowego wieku emerytalnego powoduje, że dotychczas pobierana wcześniejsza emerytura ulega przekształceniu w emeryturę, nie zmienia się jednak charakter tego świadczenia;

– okres pobierania świadczenia przedemerytalnego poprzedza przejście na emeryturę i stanowi element stażu ubezpieczeniowego. Czas pobierania świadczenia przedemerytalnego stanowi bowiem okres nieskładkowy (art. 7 pkt 11 ustawy FUS). Osiągnięcie podstawowego (powszechnego) wieku emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie przedemerytalne skutkuje wszczęciem z urzędu postępowania zmierzającego do ustalenia prawa do emerytury (art. 116 ust. 1a ustawy FUS). Konsekwencją tego postępowania, wskutek uzyskania statusu emeryta, jest konieczność ustalenia, po raz pierwszy, podstawy wymiaru emerytury, w oparciu o art. 15 ustawy FUS.

Natomiast prawo do wcześniejszej emerytury dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy jest świadczeniem będącym częścią systemu emerytalnego, wypłacanego z funduszu ubezpieczeniowego (emerytalnego). Stanowi świadczenie, które następnie, bez zmiany charakteru, zostaje przekształcone w emeryturę w wieku podstawowym (powszechnym), jak to miało miejsce w wypadku skarżącej. Charakter świadczenia nie ulega zmianie.

Co prawda na potrzeby ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego podstawa wymiaru emerytury była już raz ustalana. Miała ona jednak służyć tylko i wyłącznie ustaleniu wysokości świadczenia przedemerytalnego.



Ustalenie podstawy wymiaru emerytury, jako element niezbędny do określenia wysokości świadczenia emerytalnego, następuje w chwili ustalenia prawa do emerytury. Różny charakter świadczeń: przedemerytalnego i emerytalnego powoduje, że moment, w którym dochodzi do ustalenia podstawy wymiaru emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, jest różny w zależności od charakteru świadczenia poprzedzającego emeryturę.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że sytuacja prawna osób pobierających – tak, jak skarżąca – wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. i osób pobierających świadczenie przedemerytalne przyznane na podstawie przepisów u.z.p.b., wbrew twierdzeniom skarżącej, nie jest tożsama. Istotną cechą różnicującą oba świadczenia, przesądzającą o uznaniu ich za odmienne, jest przede wszystkim to, że przynależą one do różnych systemów zabezpieczenia społecznego, a ich finansowanie odbywa się z innych źródeł. Jak stwierdził Trybunał, „sytuacja dwu wspomnianych kategorii osób, a mianowicie tych, którzy po przyznaniu emerytury ubiegają się następnie o ponowne jej obliczenie, oraz tych, którzy w czasie ponownego obliczenia emerytury dla osób grupy pierwszej występują dopiero z wnioskiem o przyznanie emerytury – nie jest tożsama. Nie można więc domagać się równej emerytury dla osób różnych kategorii, mimo takich samych danych dotyczących ubiegania się o emeryturę (wiek, liczba lat pracy, wynagrodzenie)” (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156).

7.3. Ustawodawcy służy swoboda regulacyjna w kształtowaniu praw socjalnych, o których mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Do ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym, społecznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę w obszarze zabezpieczenia społecznego pozostaje poza kognicją Trybunału (por. wyrok o sygn. P 9/05 i powołane tam orzecznictwo).

Treścią określonego w art. 67 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowane każdemu obywatelowi świadczenie na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę albo inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1), a także w sytuacji pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (ust. 2). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wyliczenie to jest enumeratywne, co oznacza, że art. 67 Konstytucji nie odnosi się do sytuacji w nim niewymienionych (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Określenie pozostałych kwestii dotyczących zabezpieczenia społecznego, w szczególności formy owych świadczeń, zostało powierzone ustawodawcy zwykłym. Art. 67 Konstytucji ma więc w poważnym stopniu znaczenie odsyłające. Poza wskazaniem podstawowych sytuacji, w których obywatelowi musi przysługiwać prawo do zabezpieczenia społecznego w pozostałym zakresie, pozostawia ustawodawcy dużą swobodę regulacyjną (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294). Nie oznacza to, że swoboda ustawodawcy jest nieograniczona. Celem prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji, jest bowiem zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy przez czynniki wymienione w tym przepisie, tj. chorobę, wiek, inwalidztwo albo brak pracy. Wszelkie regulacje z zakresu zabezpieczenia społecznego muszą być zgodne z ogólnymi zasadami i wartościami wynikającymi z Konstytucji, jak np.: zasada równości, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada poprawnej legislacji.

Skarżąca kwestionuje nie tyle samą regulację z zakresu zabezpieczenia społecznego, ile jej niepełność polegającą na pominięciu w kwestionowanym art. 21 ust. 3 ustawy FUS osób pobierających wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., a przez to brak możliwości ustalenia podstawy wymiaru emerytury na nowo, według zasad określonych w art. 15 ustawy FUS, tak jak ma to miejsce w wypadku osób pobierających świadczenie przedemerytalne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że samo pominięcie ustawodawcze może być oceniane z punktu widzenia naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z przepisu tego nie da się jednak wyprowadzić konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (por. wyrok o sygn. SK 30/03), a w konsekwencji sposobu, w jaki ustawodawca ma określić poszczególne wymogi i zasady przyznawania tych świadczeń. Oczywiście swoboda, jaką w tym zakresie dysponuje ustawodawca, nie może – jak to już było powiedziane – naruszać istoty prawa do zabezpieczenia społecznego i innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Skarżąca musiałaby wykazać, że pomiędzy materią unormowaną w zakwestionowanym przepisie a materią pozostawioną poza jego unormowaniem zachodzi jakościowa tożsamość (por. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Skarżąca nie wykazała tego jednak.

Jak to już zostało wykazane w punkcie 7.2. uzasadnienia brak jest tożsamości pomiędzy osobami pobierającymi świadczenia przedemerytalne, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, a osobami pobierającymi

wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r. Osoba pobierająca świadczenie przedemerytalne, w przeciwieństwie do osoby pobierającej wcześniejszą emeryturę, nie jest emerytem, m.in. dlatego, że ich świadczenia wypłacane są z różnych systemów zabezpieczenia społecznego. Brak zbieżności pomiędzy oboma świadczeniami powoduje, że uregulowania ich dotyczące nie są zbieżne (tożsame). Różnicowanie w ustalaniu podstawy wymiaru emerytury osób pobierających świadczenie przedemerytalne, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS i osób, które pobierają wcześniejszą emeryturę na podstawie przepisów rozporządzenia z 1990 r., jest dopuszczalne w świetle zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i nie może być uznane za arbitralne.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 21 ust. 3 ustawy FUS, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7.4. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że uzupełnienie art. 21 ust. 3 ustawy FUS, przez rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do ponownego przeliczenia podstawy wymiaru emerytury wg. zasad przyjętych w tym przepisie o osoby pobierające wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., prowadziłoby do sytuacji, w której określona grupa ubezpieczonych (pobierających wcześniejszą emeryturę) znalazłaby się w korzystniejszym położeniu w stosunku do osób, które uzyskały prawo do emerytury na warunkach ogólnych, poprzedzonej np. świadczeniem przedemerytalnym. Korzyść ta miałaby polegać na tym, że część osób mogła przechodzić na wcześniejszą emeryturę (na podstawie rozporządzenia z 1990 r.) i uzyskać pewne, co najmniej minimalne, źródło zabezpieczenia społecznego z możliwością dalszego, nieograniczonego, świadczenia pracy. Następnie – w warunkach oczekiwanych przez skarżącą – po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego nabyłaby prawo do przeliczenia świadczenia według zasad ogólnych. Osoby przechodzące na emeryturę, które zdecydowały się pozostać w stosunku pracy aż do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (kobieta 60 lat, mężczyzna 65 lat), mogą liczyć tylko i wyłącznie na przeliczenie świadczenia według zasad obowiązujących w chwili złożenia wniosku o przyznanie im świadczenia emerytalnego. Tym samym osoby pobierające wcześniejszą emeryturę, które rozpoczęły „konsumowanie” składek na ubezpieczenie społeczne znacznie wcześniej niż emeryci, którzy nabyli prawo do emerytury na zasadach ogólnych, nie mogą oczekiwać, że będą traktowane tak samo.

Świadczenia emerytalne przysługują za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości. Jako że formuła obliczania świadczeń wyraża podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego, oznacza to, że wypłacane świadczenia muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspakajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego (por. wyrok o sygn. P 47/07).

Ustawodawca nie zamknął całkowicie osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. możliwości ponownego przeliczenia podstawy wymiaru emerytury w dniu złożenia wniosku o emeryturę. Uwarunkował to jednak koniecznością podjęcia zatrudnienia przez okres co najmniej 30 miesięcy (art. 53 ust. 4 ustawy FUS). Skarżąca nie skorzystała lub nie mogła skorzystać z tej możliwości. Kwestia ta nie była jednak przedmiotem skargi konstytucyjnej. W związku z wcześniej rozpatrywanymi sprawami Trybunał uznał za dopuszczalne i zgodne z konstytucyjną zasadą równości różnicowanie uprawnień do wcześniejszej emerytury w zależności od rodzaju działalności zarobkowej będącej podstawą ubezpieczenia (por. wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185), a także zróżnicowanie zasad przeliczania renty na emeryturę (stosowanie nowej lub starej kwoty bazowej dla wyliczenia kwoty stałej) w zależności od tego, czy po uzyskaniu uprawnień rentowych osoba ubiegająca się później o emeryturę podlegała ubezpieczeniu społecznemu przez co najmniej 30 miesięcy (art. 53 ust. 3 i 4 ustawy FUS; np. wyrok o sygn. P 9/05).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że świadczenie przedemerytalne, o którym mowa w art. 21 ust. 3 ustawy FUS, przyznane na podstawie przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, oraz wcześniejsza emerytura przyznana na podstawie rozporządzenia z 1990 r. nie mają tożsameskiego charakteru. Tym samym art. 21 ust. 3 ustawy FUS, w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
sędzi TK Teresy Liszcz

od wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne od całego wskazanego wyżej wyroku, uznającego za zgodny z Konstytucją art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o FUS), który nie daje możliwości korzystniejszego wyboru podstawy wymiaru emerytury osobie, która przed złożeniem wniosku o emeryturę pobierała tzw. wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27; dalej: rozporządzenie MPIPS), podczas gdy daje taką możliwość między innymi osobom pobierającym przed ustaleniem prawa do emerytury tzw. świadczenie przedemerytalne.

Uważam, że art. 21 ust. 3 ustawy o FUS jest przez to niezgodny z art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego) w związku z art. 32 ust. 1 (zasada równości) i art. 2 (zasada sprawiedliwości) Konstytucji.

#### UZASADNIENIE

1. Zaskarżony – moim zdaniem, słusznie w całości – art. 21 (w związku z art. 53 ust. 1 i 3) ustawy o FUS dotyczy sposobu określania podstawy wymiaru emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy w niektórych sytuacjach, gdy osoba występująca z wnioskiem o ustalenie prawa do jednego z tych świadczeń i jego wysokości wcześniej miała już ustalone prawo do jednego z tych świadczeń ubezpieczeniowych lub pobierała świadczenie przedemerytalne.

Z art. 21 ustawy o FUS można wyprowadzić zasadę, że w takich sytuacjach podstawą wymiaru emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy (dawniej – inwalidzkiej) jest ta sama kwota, która była podstawą wcześniej ustalonego (pobieranego) świadczenia, w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje, przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do tego pierwszego świadczenia, z ograniczeniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%, wynikającym z art. 15 ust. 5 ustawy o FUS. Tylko taka możliwość wchodzi w grę w wypadku ustalenia podstawy emerytury osoby, która wcześniej miała już ustalone prawo do emerytury, oraz w wypadku ustalenia podstawy renty z tytułu niezdolności do pracy osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty albo do emerytury (art. 21 ust. 2 ustawy o FUS). Natomiast w dwóch pozostałych sytuacjach objętych zakresem obowiązywania art. 21 ustawy o FUS – to jest w przypadku, gdy określa się podstawę wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy albo pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514, ze zm.; dalej: u.z.p.b.) – przepis ten umożliwia uprawnionemu wybór jako podstawy obliczenia emerytury podstawy wcześniej ustalonego lub pobieranego świadczenia, albo podstawy ustalonej na nowo, w myśl art. 15 ustawy o FUS (art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3).

Ustalenie podstawy wymiaru emerytury (renty) na podstawie art. 15 ustawy o FUS jest z reguły korzystniejsze dla ubezpieczonego, po pierwsze ze względu na możliwość wyboru wynagrodzenia (dochodu) do jej obliczenia z kolejnych 10 lat kalendarzowych (wybranych z ostatnich 20 lat przed zgłoszeniem wniosku) bądź z 20 lat kalendarzowych (wybranych z całego okresu ubezpieczenia), a po drugie dlatego, że do obliczania podstawy przyjmuje się – zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 4 ustawy o FUS – aktualną kwotę bazową (przeciętne wynagrodzenie netto w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku – art. 19 ustawy o FUS), z reguły wyższą od kwoty bazowej uwzględnionej przy ustalaniu podstawy wcześniej otrzymywanego świadczenia.

Powstaje pytanie, dlaczego ustawodawca uprzywilejował akurat te dwie grupy ubiegających się o emeryturę; jaka cecha wspólna jednocześnie wyróżnia ich spośród pozostałych osób objętych działaniem art. 21 ustawy o FUS? Wydaje się, że tym wyróżnikiem jest to, że ustalenie prawa (pobieranie) do wcześniejszego świadczenia było spowodowane okolicznościami niezależnymi od uprawnionego (stała lub okresowa niezdolność do pracy bądź utrata miejsca pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, przed osiągnięciem wieku emerytalnego) oraz że miał on okres ubezpieczenia umożliwiający mu, po osiągnięciu wieku emerytalnego, nabycie prawa do emerytury.

2. Na tle powyższych ustaleń co do treści i kontekstu normatywnego art. 21 ustawy o FUS, należy rozważyć sytuację prawną skarżącej i jej zarzuty dotyczące niezgodności zawartych w nim norm z art. 67 ust. 1 i 2 (prawo

do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego) w związku z art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji) oraz z art. 2 (zasada sprawiedliwości) Konstytucji.

Skarżąca, do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, pobierała „wcześniejszą emeryturę”, przyznaną jej decyzją ZUS z 30 grudnia 1996 r., na podstawie rozporządzenia MPiPS. W celu ustalenia podstawy jej wymiaru przyjęto, zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami, wynagrodzenie z 7 lat kalendarzowych (1 stycznia 1988 r. – 31 grudnia 1994 r.) i kwotę bazową w wysokości 800 zł. Gdy skarżąca osiągnęła wiek emerytalny, decyzją z 17 października 2006 r. ZUS ustalił jej prawo do emerytury od 1 września 2006 r. przyjmując za podstawę jej wymiaru podstawę wymiaru „wcześniejszej emerytury” (i uwzględniając przy określeniu jej wysokości 30 lat i 10 miesięcy okresów składkowych oraz 4 lata i 7 miesięcy okresów nieskładkowych). Sąd apelacyjny, prawomocnym wyrokiem, odrzucił ostatecznie żądanie powódki obliczenia wysokości jej emerytury z zastosowaniem art. 15 ustawy o FUS, w szczególności z uwzględnieniem przy jej obliczaniu kwoty bazowej z dnia złożenia przez nią wniosku o ustalenie prawa do emerytury, to jest z 19 września 2006 r. (wynoszącej 2600 zł), z powołaniem się na art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o FUS. Uznał bowiem, że „wcześniejsza emerytura”, którą pobierała skarżąca, była zwykłą „emeryturą”.

W odniesieniu do tego rozstrzygnięcia została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna, w której zarzucono art. 21 ustawy o FUS sprzeczność z Konstytucją (z art. 67 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 i art. 2) przez pominięcie w nim w kręgu uprawnionych do ustalenia wysokości emerytury według korzystniejszych zasad, określonych w art. 15 ustawy o FUS, osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę w związku ze zwolnieniem ich z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, mimo że takie uprawnienie przyznaje on osobom pobierającym przed osiągnięciem wieku emerytalnego świadczenie przedemerytalne, pełniące obecnie taką samą funkcję jak „wcześniejsza emerytura”, określona w rozporządzeniu MPiPS.

3. W świetle powyższego, podstawowe dla rozstrzygnięcia tej sprawy okazało się to, czy „wcześniejsza emerytura”, uregulowana w rozporządzeniu MPiPS, oraz świadczenie przedemerytalne przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b mają istotną (relewantną) cechę wspólną, która uzasadnia jednakowe (czy też podobne) potraktowanie ich beneficjentów na gruncie art. 21 ustawy o FUS.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że są to świadczenia na tyle różne, że nie jest uzasadnione oczekiwanie, że ich beneficjenci będą jednakowo traktowani w zakresie ustalania podstawy wymiaru emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jako istotne różnice Trybunał wskazał w szczególności to, że:

– wcześniejsza emerytura jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, a świadczenie przedemerytalne należy do innego segmentu zabezpieczenia społecznego, jest przyznawane na podstawie przepisów u.z.p.b. w celu ochrony przed wzmogonym w wieku przedemerytalnym ryzykiem bezrobocia; szczegółowo różne są też szczegółowe przesłanki nabycia prawa do tych świadczeń;

– wcześniejsza emerytura jest finansowana z FUS, a świadczenie przedemerytalne z budżetu państwa, za pośrednictwem Funduszu Pracy;

– wysokość wcześniejszej emerytury nie była obniżana, lecz wynikała z posiadanego stażu ubezpieczeniowego, natomiast wysokość świadczenia przedemerytalnego była równa 80-90% przyszłej emerytury;

nabycie prawa do wcześniejszej emerytury oznacza nabycie (na stałe) statusu emeryta, tyle że z osiągnięciem wieku emerytalnego „wcześniejsza emerytura” przekształca się w emeryturę, podczas gdy świadczenie przedemerytalne nie miało charakteru stałego i prawo do niego ustawało z dniem utraty statusu bezrobotnego lub z osiągnięciem wieku emerytalnego.

Z uwagi na te różnice Trybunał uznał, że sytuacja prawna osób pobierających – tak, jak skarżąca – wcześniejszą emeryturę przyznaną na podstawie rozporządzenia z 1990 r. i osób pobierających świadczenie przedemerytalne, przyznane na podstawie przepisów u.z.p.b., wbrew twierdzeniom skarżącej, nie jest tożsama. A dalej stwierdził, cytując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156), że „Nie można więc domagać się równej emerytury dla osób różnych kategorii, mimo takich samych danych dotyczących ubiegania się o emeryturę”.

4. Nie zgadzam się z tą tezą. Przede wszystkim w sprawie chodzi nie o to, by uznać, że „wcześniejsza emerytura” przyznana na podstawie rozporządzenia MPiPS i „świadczenie przedemerytalne” są świadczeniami tożsamymi, lecz o to, czy mają cechę wspólną, relewantną ze względu na treść zaskarżonej regulacji. Nie mam wątpliwości, że tak właśnie jest. Tą najważniejszą cechą wspólną jest cel obydwu świadczeń, a mianowicie umożliwienie osobom w wieku przedemerytalnym, ze stosunkowo długim stażem pracy, które wypadły z rynku pracy (stały się bezrobotne) z przyczyn niezależnych od nich, przetrwanie czasu brakującego im do osiągnięcia wieku emerytalnego. Obydwa były więc wykorzystywane jako instrument łagodzenia skutków bezrobocia w wieku

przedemerytalnym. Oba też mają charakter przejściowy – po osiągnięciu wieku emerytalnego są zastępowane przez świadczenie emerytalne, a wcześniej mogą być utracone w razie powrotu na rynek pracy. Oba są też finansowane ze środków publicznych (FUS był i jest zasilany w dużej części przez dotacje z budżetu państwa).

Głównie ze względu na źródło finansowania w 1997 r. zastąpiono wcześniejszą emeryturę dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, którzy utracili pracę z powodu likwidacji lub niewypłacalności zakładu pracy, świadczeniem przedemerytalnym, aby nie obciążać FUS kosztami świadczeń służących w istocie łagodzeniu skutków bezrobocia. Nie są więc, moim zdaniem, istotne nazwa świadczeń ani przepisy na podstawie których są one przyznawane i formalne źródło finansowania, lecz funkcje, jaką pełnią, i związane z tą funkcją podstawowe przesłanki nabycia. A te elementy są niewątpliwie wspólne dla obydwu porównywanych tu świadczeń.

Dlatego pominięcie w art. 21 ustawy o FUS osób pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie rozporządzenia MPiPS przy określaniu kategorii osób, które mają przy ustalaniu prawa do emerytury prawo wyboru korzystniejszej podstawy jej wymiaru, a uwzględnienie osób, które pobierały świadczenie przedemerytalne, narusza, moim zdaniem, zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji) w związku z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji).

## 76

### WYROK

z dnia 15 lipca 2013 r.

**Sygn. akt K 7/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel – sprawozdawca

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 15 lipca 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706) z art. 123 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 902.

**1. Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706) jest zgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Grupa posłów na Sejm RP VII kadencji (dalej: grupa posłów lub wnioskodawca) 1 lutego 2012 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) z art. 123 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Zarzuty podniesione we wniosku zostały uzasadnione w oparciu o następujące argumenty:

1.1. Zdaniem wnioskodawcy ustawa zmieniająca z 2011 r. jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowana ustawa, będąc w istocie „ustawą podatkową”, nie mogła być uchwalona w trybie pilnym. Zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji trybu pilnego nie można nadać m.in. projektom „ustaw podatkowych”. W doktrynie prawa wskazuje się, że ustanowienie podatku i jego zmiana wymagają rozwagi i nie mogą być przedmiotem pospiesznego i skróconego trybu postępowania ustawodawczego.

Co więcej, wnioskodawca podziela stanowisko wyrażone przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa, że pojęcie „ustawa podatkowa” obejmuje nie tylko podatki, ale również inne daniny publiczne. Przemawiać ma za tym szerokie rozumienie ustawy podatkowej przyjęte w art. 217 Konstytucji. W konsekwencji zakaz procedowania w trybie pilnym odnosi się nie tylko do projektów ustaw podatkowych, ale także regulujących inne daniny publiczne.

Zdaniem wnioskodawcy „niezależnie zatem od tego, czy przyjąć, że świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenia rentowe pracownika jest podatkiem, czy też inną niż podatek daniną publiczną, to zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP projektowi ustawy regulującej obowiązek ponoszenia tego świadczenia (w tym również zmiany tej ustawy) nie można nadać trybu pilnego”.

Świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe ma – podobnie jak podatek – charakter pieniężny, przymusowy, bezzwrotny, ustalany jednostronnie przez organ publicznoprawny.

W przypadku opłacania składki rentowej przez pracodawcę nie może być mowy o jakiegokolwiek odpłatności, skoro to ubezpieczony (pracownik), a nie płatnik, będzie beneficjentem ewentualnego świadczenia w związku z obowiązkowym ubezpieczeniem rentowym. Ponadto składki na ubezpieczenie społeczne, w tym ubezpieczenie rentowe, stanowią przychód Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS), będącego państwowym funduszem celowym. W myśl art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych) przychody państwowych funduszy celowych nie stanowią dochodu budżetu państwa, ale dochód Państwa. Tym samym, w opinii wnioskodawcy, składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez pracodawcę wypełnia w całości definicję podatku, ma bowiem również charakter nieodpłatny i stanowi dochód publiczny. Wniosku tego nie zmienia nazwanie tego świadczenia „składką”, a nie podatkiem.

Wnioskodawca zakłada, że nawet gdyby uznać, iż świadczenie ponoszone przez pracodawcę w związku z finansowaniem składek na ubezpieczenia rentowe nie jest podatkiem, to niewątpliwie jest ono daniną publiczną. Jak wskazano wyżej, wyłączenie trybu pilnego dotyczy szeroko rozumianych projektów ustaw podatkowych, obejmujących także inne niż podatki daniny publiczne.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy tryb wprowadzenia ustawy zmieniającej z 2011 r. i brak zachowania odpowiedniej *vacatio legis* narusza również zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz należytego zabezpieczenia interesów w toku, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca uważa, że nie ulega wątpliwości, iż ustawa zmieniająca z 2011 r. nie spełnia wymogu odpowiedniej *vacatio legis*. Zmiany zostały bowiem ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 2011 r., a więc zaledwie dwa dni przed rozpoczęciem kolejnego roku. Przy czym brak jest uzasadnienia prawnego dla tak krótkiego okresu. Deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, występujący od kilku lat, trudno uznać za zjawisko nagłe i zaskakujące, wymagające natychmiastowej ingerencji ustawodawcy.

Co więcej, w opinii wnioskodawcy, ustawa zmieniająca z 2011 r. wprowadziła modyfikację dotyczącą składki rentowej rozliczanej w cyklu rocznym. Składka z tytułu ubezpieczenia rentowego, opłacana przez pracodawcę, jest określana jako stopa procentowa, a maksymalne roczne obciążenie z tytułu składki rentowej jest z góry określone i znane przed rozpoczęciem rocznego okresu. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” do końca poprzedniego roku kalendarzowego, w drodze obwieszczenia, kwotę ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składki, o której mowa w ust. 1, oraz przyjętą do jej ustalenia kwotę prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

W opinii wnioskodawcy składka na ubezpieczenie rentowe, w części opłacanej przez pracodawcę, jest rozliczana rocznie, skoro do rocznych dochodów odnoszona jest maksymalna podstawa jej wymiaru, a tym samym jej roczna i łączna wysokość.

Biorąc pod uwagę charakter składki na ubezpieczenie rentowe – rozliczanej w skali rocznej, zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca, wprowadzając kwestionowaną ustawę, naruszył zakaz zmian w trakcie trwania roku podatkowego, a w konsekwencji także nakaz ochrony interesów w toku – interesów płatnika składki.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 września 2012 r. przedstawił stanowisko Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) ustawa zmieniająca z 2011 r. jest zgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Powyższe stanowisko zostało uzasadnione z powołaniem następujących argumentów:

2.1. Marszałek Sejmu wychodzi z założenia, że ocena zasadności zarzutu dotyczącego naruszenia przez ustawę zmieniającą z 2011 r. art. 123 ust. 1 Konstytucji, a mianowicie trybu pilnego, uzależniona jest od odpowiedzi, czy pojęcie „ustawy podatkowej”, użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji, stosuje się również do danin publicznych o niepodatkowym charakterze. Zdaniem Marszałka Sejmu, pogląd wnioskodawcy o podatkowym charakterze składek na ubezpieczenie społeczne w części opłacanej przez płatnika nie znajduje potwierdzenia ani w piśmiennictwie, ani w judykaturze. Akceptowane jest bowiem stanowisko, że składki na ubezpieczenia rentowe stanowią rodzaj daniny publicznej o niepodatkowym charakterze.

W piśmiennictwie brak jest jednak jednolitego stanowiska w kwestii rozumienia pojęcia „ustawa podatkowa” na gruncie art. 123 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie prawa przyjmuje się, że termin „ustawa podatkowa” winien być interpretowany w kontekście art. 217 Konstytucji. Jedni przedstawiciele doktryny prezentują przy tym stanowisko, że „ustawą podatkową” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji jest każda ustawa dotycząca materii wymienionych w art. 217 Konstytucji, a więc nie tylko regulująca różne aspekty podatkowe, ale również dotycząca generalnie danin publicznych. Drudzy natomiast wychodzą z założenia, że pojęcie „ustawy podatkowej” na gruncie art. 123 ust. 1 Konstytucji winno podlegać ścisłej interpretacji, wykluczającej uznanie za ustawy podatkowe także ustaw dotyczących innych danin publicznych.

W opinii Marszałka Sejmu należy przychylić się do drugiego z prezentowanych poglądów. Związek między art. 123 ust. 1 Konstytucji a art. 217 Konstytucji sprowadza się do tego, że pierwszy ze wskazanych przepisów posługuje się pojęciem „ustawa podatkowa”, a drugi odnosi się do najważniejszych elementów podatków, które wymagają regulacji ustawowej. Nie budzi zatem wątpliwości, że ustawami podatkowymi są takie ustawy, które w odniesieniu do podatków regulują jedną z materii wymienionych w art. 217 Konstytucji. Brak jest jednak podstaw do przyjęcia, że ustawą podatkową jest każda ustawa regulująca kwestie danin publicznych. Pojęcie „podatku” jest bowiem pojęciem węższym od pojęcia „danin publicznych”.

W związku z powyższym, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 123 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do ustaw podatkowych, a nie do ustaw dotyczących innych danin publicznych. Założenie racjonalnego ustawodawcy nakazuje przyjąć, że w obrębie danego aktu normatywnego prawodawca posługuje się użytymi w nim pojęciami w sposób jednolity, a różnym pojęciom nadaje różną treść. Ponadto, sposób sformułowania art. 123 ust. 1 Konstytucji przemawia za przyjęciem literalnej wykładni tego przepisu. Wyliczając rodzaje projektów ustaw, którym nie może być nadana klauzula pilności, ustrojodawca posłużył się zwrotem „z wyjątkiem”. Oznacza to, że Rada Ministrów została wyposażona w generalne uprawnienie do wniesienia swoich projektów ustaw w trybie pilnym. Wyłączenie powyższego uprawnienia dotyczy jedynie tych kategorii ustaw, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Wyjątków nie należy rozpatrywać rozszerzająco. Stąd też trudno zgodzić się ze sposobem interpretacji art. 123 ust. 1 Konstytucji odwołującym się wprost do treści art. 217 Konstytucji, który nie definiuje pojęcia „ustawy podatkowej”, ale określa jedynie zasadę wyłączności ustawy w zakresie prawa daninowego.

W konsekwencji należy uznać, że ustawa zmieniająca z 2011 r. jest zgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Marszałek Sejmu prezentuje stanowisko, że zarzut naruszenia przez ustawę zmieniającą z 2011 r. zasad prawidłowej legislacji, obejmujących zakaz dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji), nie jest prawidłowo sformułowany. Adekwatnym przedmiotem kontroli dla przywołanego wzorca jest art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. Wymienione zarzuty są bowiem immanentnie związane z datą wejścia w życie kwestionowanej ustawy, a więc regulacją zawartą w jej art. 2.

2.2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie narusza zakazu dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego (art. 2 Konstytucji).

Zakaz ten dotyczy bowiem podatków rozliczanych w cyklu rocznym. Brak jest zatem podstaw do zaliczenia do tej kategorii składek na ubezpieczenia rentowe w części opłacanej przez płatnika. Składki na ubezpieczenia rentowe są świadczeniami opłacanymi w wymiarze miesięcznym (art. 17 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Nie zmienia tego tzw. roczny limit składki na ubezpieczenie rentowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Limit składek powoduje jedynie, że po jego przekroczeniu dalsze składki nie są odprowadzane. Za klasyfikacją składek rentowych jako podatków rozliczanych w wymiarze rocznym nie przemawia również definicja przychodu odsyłająca bezpośrednio do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 18 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Niezależnie od braku podstaw do zaliczenia składek na ubezpieczenia rentowe do kategorii podatków rozliczanych w wymiarze rocznym, należy wskazać, że zakaz zmian w trakcie roku podatkowego został sformułowany wyłącznie w odniesieniu do podatków. Trybunał Konstytucyjny w żadnym ze swoich orzeczeń nie odniósł tego zakazu do danin publicznych o niepodatkowym charakterze.

2.2.2. W opinii Marszałka Sejmu art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie narusza także wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji). Wymóg zachowania co najmniej miesięcznej *vacatio legis* stanowi pochodną zakazu wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego i służy realizacji tych samych wartości. Składki na ubezpieczenia rentowe nie są rozliczane w wymiarze rocznym, zatem nie odnosi się do nich wymóg zachowania co najmniej miesięcznej *vacatio legis*.

Nie oznacza to jednak, że ustawodawca był uprawniony do w pełni swobodnego kształtowania okresu spoczywania ustawy zmieniającej z 2011 r. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że zmiany regulacji podatkowych, które nie są rozliczane w skali rocznej, powinny być dokonane z zachowaniem stosownej *vacatio legis*.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, długość *vacatio legis* wyznaczają dwa zdarzenia, a mianowicie: ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw oraz wejście jej w życie. W stosunku do ustawy zmieniającej z 2011 r. okres jej spoczywania wyniósł ponad miesiąc – dokładnie 32 dni, spełnia to zatem wymóg co najmniej miesięcznej *vacatio legis*.

2.2.3. W przekonaniu Marszałka Sejmu art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie narusza również zasady ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji). Ochrona interesów w toku odnosi się bowiem do takich przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, które są podejmowane w dłuższym horyzoncie czasowym – rozpoczęte na gruncie dotychczas obowiązującego stanu prawnego i kontynuowane po zmianie przepisów. Minimum wyznacza roczny okres rozrachunkowy podatku. Zasada ta nie znajduje zatem zastosowania w przypadku podatków, a więc i składek rozliczanych w okresie rozliczeniowym krótszym niż rok.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 28 marca 2012 r. przedstawił stanowisko, że ustawa zmieniająca z 2011 r. jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodna z art. 2 Konstytucji. Stanowisko powyższe zostało uzasadnione następującymi argumentami.

3.1. W opinii Prokuratora Generalnego, z uwagi na treść zarzutów podnoszonych przez wnioskodawcę, konieczne jest ustalenie konstytucyjnego znaczenia terminu „ustawa podatkowa” użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja nie zawiera definicji tego pojęcia, nie zostało ono też jednoznacznie zdefiniowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W doktrynie dominuje pogląd, że sens temu wyrażeniu nadaje dopiero art. 217 Konstytucji. Pod pojęciem „ustawy podatkowej” należy więc rozumieć nie tylko ustawę dotyczącą podatków *sensu stricto*, lecz również ustawę regulującą inne daniny publiczne.

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, zasadne wydaje się przyjęcie, że pojęcie „ustawa podatkowa”, w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji, obejmuje również ustawę zmieniającą istotne elementy innej niż podatek daniny publicznej.



3.2. Utożsamianie składki na ubezpieczenie rentowe z podatkiem możliwe jest jedynie na płaszczyźnie ekonomicznej. W aspekcie prawnym dominuje pogląd o odmienności tych obciążeń publicznych. Główne różnice sprowadzają się do tego, że podatek uiszczany jest na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, składki natomiast przeznaczone są na rzecz instytucji ubezpieczenia społecznego. Opłacanie podatku nie daje prawa do żadnych świadczeń – jest nieodpłatne. Opłacane składki rodzą uprawnienia, są elementem tytułu prawnego do określonego świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Podatek ma ponadto charakter ogólny – przeznaczony jest na finansowanie ogółu zadań państwa lub samorządu. Składki mają zaś charakter celowy – przeznaczone są na finansowanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Stąd też, w opinii Prokuratora Generalnego, stanowisko wnioskodawcy przyjmujące identyczność charakteru prawnego podatku i składki na ubezpieczenie rentowe nie znajduje dostatecznego oparcia doktrynalnego.

3.3. Na poziomie doktrynalnym, konstytucyjnym i ustawowym nie wydaje się budzić kontrowersji pogląd, że składki na ubezpieczenia społeczne w ogólności, w tym składki na ubezpieczenia rentowe, są rodzajem daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

Konstytucja nie zawiera definicji „daniny publicznej”. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jednak w swym orzecznictwie, że danina publiczna to przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą temu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, preferencyjne), które służy wypełnieniu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw.

Podobnie na poziomie ustawodawcy zwykłego art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zalicza składki na ubezpieczenia społeczne do rodzaju danin publicznych, stanowiących dochody publiczne.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro składka na ubezpieczenie rentowe jest daniną publiczną, a ustawa zmieniająca istotne elementy tej daniny mieści się w pojęciu „ustawy podatkowej”, to nadanie przez Radę Ministrów projektowi ustawy zmieniającej z 2011 r. klauzuli pilności i procedowanie nad projektem w pilnym trybie ustawodawczym naruszyło art. 123 ust. 1 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny wychodzi z założenia, że zarzut wnioskodawcy co do naruszenia przez ustawę zmieniającą z 2011 r. zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji, a mianowicie odpowiedniej *vacatio legis*, zakazu wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego oraz ochrony interesów w toku, można podzielić tylko wtedy, gdyby uznać, że składka na ubezpieczenie rentowe jest rozliczana w cyklu rocznym. Tymczasem składka na ubezpieczenie rentowe nie jest daniną publiczną opłacaną w skali rocznej. Składki rentowe to stałe, ustalone procentowo części wynagrodzenia odprowadzane przez płatnika miesięcznie aż do osiągnięcia określonej na dany rok maksymalnej kwoty składek.

Nie ma więc podstaw do uznania niekonstytucyjności ustawy zmieniającej z 2011 r. z powodu jej uchwalenia i ogłoszenia w terminie późniejszym niż jeden miesiąc przed końcem roku kalendarzowego. Bezpodstawny jest też zarzut dotyczący naruszenia zakazu modyfikacji obciążeń w trakcie trwania roku podatkowego.

W opinii Prokuratora Generalnego, za nietrafny należy także uznać zarzut naruszenia zasady ochrony interesów w toku. Ustawodawca, stojąc przed koniecznością sanowania finansów publicznych, zachował jednak wysoki poziom ochrony płatników składek rentowych. Kwestionowana ustawa została uchwalona i ogłoszona w 2011 r. Przewidziano w niej stosunkowo długi, bo ponadmiesięczny okres *vacatio legis*. Wreszcie, stopień zwiększenia wymiaru składki rentowej nie jest znaczny i oznacza powrót do stanu z pierwszej połowy 2007 r. W konsekwencji ustawa zmieniająca z 2011 r. nie narusza zasad przyjętych dla legislacji podatkowej.

4. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 26 marca 2012 r. przedstawił w imieniu Prezesa Rady Ministrów opinię odnośnie nieprzewidzianych w budżecie państwa skutków finansowych, jakie może wywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Skutki finansowe podwyższenia składki rentowej zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na 2012 r. W roku 2012 zaplanowano wzrost o kwotę 7 mld zł przychodów z tytułu zwiększonej składki rentowej. Zatem ewentualne wycofanie się z podwyżki składki rentowej związane z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego skutkowałoby powstaniem ogromnego niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W przypadku zdecydowanie niższych wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaistniałaby konieczność sfinansowania powstałego niedoboru w formie dotacji lub pożyczki z budżetu państwa.

Ewentualne przywrócenie poprzedniej, niższej składki na ubezpieczenie rentowe dla pracodawców wpłynęłoby też negatywnie na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu.

5. Przewodniczący składu orzekającego zarządzeniem z 16 października 2012 r. powołał biegłych w niniejszej sprawie w celu sporządzenia ekspertyzy, tj. odpowiedzi na następujące pytania:

1) „Czy składki na ubezpieczenia rentowe, w szczególności finansowane z własnych środków płatnika składek, o których mowa w art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych), mają charakter podatkowy?”;

2) „Czy przepisy określające lub zmieniające wysokość składki na ubezpieczenia rentowe, o których mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, mogą być uznane za przepisy ustawy podatkowej w rozumieniu art. 123 Konstytucji?”.

6. Powołani w niniejszej sprawie biegli przedstawili następujące ekspertyzy:

1) Prof. dr hab. Cezary Kosikowski w *Opinii prawnej z 27 listopada 2012 r.* przedstawił i uzasadnił ocenę, że, po pierwsze, składki na ubezpieczenie rentowe, w szczególności finansowane z własnych środków płatnika składek, o których mowa w art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie mają charakteru podatkowego – nie są podatkiem; po drugie, przepisy określające lub zmieniające wysokość składki na ubezpieczenie rentowe, o których mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, nie mogą być uznane za przepisy ustawy podatkowej w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji;

2) Dr hab. Krzysztof Ślebza w *Ekspertyzie z 10 grudnia 2012 r.* przedstawił i uzasadnił opinię, że, po pierwsze składka na ubezpieczenie społeczne nie ma charakteru podzielonego; po drugie, składka na ubezpieczenie społeczne nie jest podatkiem i nie ma charakteru podatkowego; po trzecie, składka na ubezpieczenie społeczne nie jest również daniną publiczną, a szerzej dochodem publicznym, w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych; po czwarte wreszcie, przepisy określające lub zmieniające wysokość składki na ubezpieczenie rentowe, o których mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, nie mogą być uznane za przepisy ustawy podatkowej w rozumieniu art. 123 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 15 lipca 2013 r. przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmienił dotychczasowe stanowisko, uznając, że kwestionowana ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706) jest zgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji, gdyż przemawiają za tym wartości konstytucyjne, wskazane w wyroku TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), a mianowicie: „działanie ustawodawcy powodowane było koniecznością ochrony stabilności finansowej państwa i zachowania równowagi budżetowej. Ustawodawca dokonywał zaskarżonych zmian prawa w niekorzystnym stanie finansowym państwa, wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu, równoległe z innymi przedsięwzięciami oszczędnościowymi”. W pozostałym zakresie przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał pisemne stanowisko.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Rozprawa toczyła się przy uczestnictwie zaproszonych przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. Przedmiot kontroli.

Grupa posłów na Sejm (dalej: grupa posłów lub wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) z art. 123 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Przedmiotem ustawy zmieniającej z 2011 r. jest podwyższenie wysokości składki na ubezpieczenie rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych).

Do 31 stycznia 2012 r. wysokość składki na ubezpieczenie rentowe wynosiła 6% podstawy wymiaru, z czego 1,5% było finansowane przez ubezpieczonych z własnych środków, a 4,5% przez płatników składek (art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r.).

Kwestionowaną ustawą zmieniającą z 2011 r. podniesiono o 2 punkty procentowe wysokość składki na ubezpieczenie rentowe z 6% na 8% podstawy wymiaru. Wzrost składki na ubezpieczenie rentowe obciążył wyłącznie płatnika. Ubezpieczony finansuje z własnych środków składki na ubezpieczenia rentowe na dotychczasowym poziomie, tj. nadal w wysokości 1,5% podstawy wymiaru. Natomiast płatnik finansuje składki w wysokości 6,5% podstawy wymiaru.

1.2. Ustawa zmieniająca z 2011 r., jako projekt rządu, została uchwalona w pilnym trybie ustawodawczym.

Prezes Rady Ministrów w swoim *exposé* wygłoszonym 18 listopada 2011 r., przedstawiając plan obniżenia relacji długu publicznego do PKB w 2012 r. do 52% PKB, zapowiedział m.in. podniesienie stopy procentowej składki na powszechne ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatników o 2 punkty procentowe (zob. druk sejmowy nr 84/VII kadencja).

24 listopada 2011 r. rządowy projekt ustawy zmieniającej z 2011 r. został przesłany do konsultacji społecznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w terminie 21 dni. Skrócony proces konsultacji wynikał bezpośrednio z charakteru projektu. Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym organizacjom pracobiorców i pracodawców: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związkowi Rzemiosła Polskiego, BCC – Związkowi Pracodawców oraz Krajowej Izbie Gospodarczej. Związek Rzemiosła Polskiego i BCC – Związek Pracodawców negatywnie ocenili projekt ustawy, a Krajowa Izba Gospodarcza, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, PKPP Lewiatan oraz NSZZ Solidarność, zgadzając z koniecznością równoważenia funduszu rentowego, krytycznie zaopiniowali projekt ustawy.

Projekt został także skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

7 grudnia 2011 r. projekt został przedstawiony na posiedzeniu Zespołu Trójstronnej Komisji ds. ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie wpłynęły zgłoszenia podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem ustawy.

6 grudnia Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy budżetowej na rok 2012 i zadecydowała, że podniesienie składki rentowej nastąpi od 1 lutego 2012 r.

16 grudnia 2011 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt pilny ustawy zmieniającej z 2011 r. (druk sejmowy nr 84/VII kadencji) i został skierowany do I czytania w komisjach.

Rada Ministrów uznała projekt ustawy za pilny w związku koniecznością zapewnienia ochrony ważnego interesu publicznego, jakim jest zmniejszenie zadłużenia państwa i wejście w życie proponowanej regulacji od 1 lutego 2012 r. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. wskazano, że proponowana zmiana pozwoli ograniczyć deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie funduszu rentowego o około 7 mld zł w skali roku oraz zwiększyć pokrycie wydatków funduszu wpływami ze składek – z niespełna 60% do około 75% w 2012 r., a w perspektywie wieloletniej powinna sprzyjać zbilansowaniu wpływów i wydatków funduszu rentowego (druk sejmowy nr 84/VII kadencji).

20 grudnia 2011 r. odbyło się I czytanie projektu w Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W sprawozdaniu z 20 grudnia 2011 r. komisje wniosły o uchwalenie projektu bez poprawek (druk sejmowy nr 91/VII kadencji).

21 grudnia 2011 r. odbyło się II czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu i niezwłocznie przystąpiono do III czytania. Tego samego dnia Sejm uchwalił ustawę zmieniającą z 2011 r. stosunkiem głosów 251 za, 184 przeciw oraz 1 głos wstrzymujący, i przekazał uchwaloną ustawę Senatowi, który nie wniósł do niej poprawek.

22 grudnia 2011 r. ustawę uchwaloną przez Sejm przekazano Prezydentowi, który 27 grudnia 2011 r. podpisał ustawę zmieniającą z 2011 r.

Ustawa zmieniająca z 2011 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 291, poz. 1706, z 30 grudnia 2011 r., i zgodnie z jej art. 2, weszła w życie 1 lutego 2012 r.

1.3. Przedmiot i wzorce kontroli.

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność ustawy zmieniającej z 2011 r. z punktu widzenia niedopuszczalnego trybu jej uchwalenia (art. 123 ust. 1 Konstytucji) oraz naruszenia standardów legislacyjnych wymaganych dla stanowienia regulacji podatkowych (art. 2 Konstytucji).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że zarzut naruszenia standardów legislacyjnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a zatem odpowiedniej *vacatio legis*, zakazu dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego oraz ochrony interesów w toku, jest powiązany z datą wejścia w życie kwestionowanej ustawy, a więc regulacją zawartą w jej art. 2. Wnioskodawca nie kwestionuje bowiem w tym wypadku materii ustawowej – wprowadzanych zmian, ale zbyt szybki termin ich wejścia w życie.

W przypadku zarzutu naruszenia pilnego trybu ustawodawczego (art. 123 ust. 1 Konstytucji) zarzut niekonstytucyjności dotyczy całej ustawy zmieniającej z 2011 r. Jest oczywiste, że zarzut naruszenia trybu ustawodawczego – uchwalenia ustawy podatkowej w niedopuszczalnym trybie pilnym – zwraca się przeciwko wszystkim przepisom zakwestionowanej ustawy.

Jak wskazano wyżej, inaczej przedstawia się natomiast sytuacja w odniesieniu do zarzutu naruszenia standardów legislacyjnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Adekwatnym przedmiotem kontroli dla przywołanego wzorca z art. 2 Konstytucji jest przede wszystkim art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r., stanowiący, że wchodzi ona w życie 1 lutego 2012 r. Takie stanowisko prezentuje także Marszałek Sejmu. Oczywiście nie sposób ocenić konstytucyjności samego art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. w całkowitym oderwaniu od materii nowelizacyjnej. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy bowiem zasad prawidłowej legislacji w aspekcie zmian podatkowych. Sformułowanie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji jednoznacznie wskazuje jednak, że przedmiotem kontroli nie jest cała ustawa zmieniająca z 2011 r., ale jedynie te jej postanowienia, które określiły zbyt szybki i stąd nieodpowiedni termin jej wejścia w życie.

Należy zatem rozważyć, czy nie mamy do czynienia z sytuacją *falsa demonstratio*. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie potwierdzał obowiązywanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (por. np. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23 i 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie podziela również pogląd, zgodnie z którym orzekanie w granicach zaskarżenia uwzględniać musi ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (zob. wyrok z 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01; por. również wyroki TK z: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80; 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że z wniosku grupy posłów wynika ponad wszelką wątpliwość, że *de facto* zarzut niekonstytucyjności dotyczy art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. naruszającego odpowiedni okres *vacatio legis*, zakaz wprowadzania zmian w trakcie roku podatkowego oraz ochronę interesów w toku – art. 2 Konstytucji.

1.4. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność ustawy zmieniającej z 2011 r. jednak przede wszystkim z perspektywy trybu ustawodawczego, w jakim została podjęta i uchwalona, a mianowicie trybu pilnego – art. 123 ust. 1 Konstytucji. Z tej też przyczyny, a także ze względu na to, że zarzut naruszenia przez kwestionowaną ustawę trybu pilnego jest dalej idący w swych konsekwencjach, należy go rozważyć w pierwszej kolejności.

## 2. Tryb pilny – art. 123 Konstytucji.

2.1. Art. 123 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”. Zgodnie z art. 123 ust. 2 Konstytucji odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego określają regulamin Sejmu i Senatu. W myśl art. 123 ust. 3 Konstytucji w postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

Tryb pilny stanowi szczególną, przyspieszoną procedurę ustawodawczą. Istota trybu pilnego polega na priorytetowym potraktowaniu rządowego projektu danej ustawy, a co za tym idzie na znacznym przyspieszeniu całego

trybu ustawodawczego. Parlament zachowuje przy tym pełnię kompetencji ustawodawczych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 123, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 1). Odstępstwo od zwykłego trybu ustawodawczego podyktowane jest względami pragmatycznymi umożliwiającymi efektywniejsze, a zatem przede wszystkim szybsze przeprowadzenie projektu rządowego przez procedurę ustawodawczą. Tryb pilny służy zatem racjonalizacji parlamentarizmu i nie może być postrzegany jako wyłom od demokratycznych zasad stanowienia prawa. Tryb pilny powinien prowadzić do przyspieszenia procedury legislacyjnej przy jednoczesnym zagwarantowaniu dyskursu parlamentarnego, z poszanowaniem praw mniejszości politycznych i zachowaniem niezbędnej dozy refleksji.

Tryb pilny przewidziany w art. 123 Konstytucji to procedura legislacyjna o charakterze konstytucyjnym i „zewnętrznym” w stosunku do prac parlamentu (zob. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1(5)/2011, s. 65). Nie jest to jednak regulacja kompletna i wymaga uzupełnienia zwłaszcza przez postanowienia uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

Tryb pilny charakteryzuje się wieloma odrębnościami w stosunku do zasadniczej procedury ustawodawczej.

2.2. Zastosowanie trybu pilnego uzależnione jest wyłącznie od inicjatywy rządu. Podmiotem decydującym o nadaniu swojemu projektowi ustawy klauzuli pilności jest Rada Ministrów (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Przedmiotem rozpatrzenia w trybie pilnym może być jedynie projekt ustawy uchwalony przez Radę Ministrów. Konstytucja nie wymaga, aby zastosowanie trybu pilnego było uzależnione szczególnymi względami. Zrezygnowano z wymogu, jaki formułował art. 16 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej: mała konstytucja), aby wniesienie przez Radę Ministrów pilnego projektu ustawy mogło mieć miejsce jedynie „w uzasadnionych wypadkach”. Pozostawiono zatem rządowi dużą swobodę co do decydowania o nadaniu projektowi ustawy klauzuli pilności. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności niepodlegającej żadnym racjonalnym uzasadnieniom. Pilny projekt ustawy musi bowiem spełniać chociażby wymogi stawiane zwykłym projektom ustaw.

W doktrynie prawa konstytucyjnego uznaje się, że nadal aktualne pozostają w tym względzie tezy ujęte w orzeczeniu TK z 9 stycznia 1996 r. (sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1), iż tryb pilny „w stanowieniu prawa powinien być traktowany jako rozwiązanie, do którego sięga się z umiarem i tylko w przypadkach uzasadnionych” (zob. też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 716-717).

2.3. Co szczególnie istotne, dopuszczalność zastosowania trybu pilnego jest poddana istotnym ograniczeniom przedmiotowym. Art. 123 ust. 1 Konstytucji wprost wskazuje materie wykluczone spod trybu pilnego, a mianowicie: projekty ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Katalog materii wyłączonych spod trybu pilnego wzorowany jest na art. 16 małej konstytucji, z wyjątkiem ustawy budżetowej, która nie została wskazana w art. 123 ust. 1 Konstytucji (zob. poprawka posła J. Rokity, *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XLIV, s. 149-150).

W literaturze zaznacza się, że enumeratywne wskazanie i określenie kategorii ustaw, które nie mogą być uchwalone w trybie pilnym, jest w miarę precyzyjne. Zdaniem B. Banaszaka, „Wątpliwości może budzić jedynie kategoria ustaw podatkowych” (*op.cit.*, s. 716).

W doktrynie prawa podkreśla się także, że użycie w art. 123 ust. 1 Konstytucji wyrażenia „z wyjątkiem” oznacza, iż mamy do czynienia z wyłączeniem o charakterze wyjątku z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Ograniczenie przedmiotu mogącego stanowić projekt ustawy rozpatrywanej w trybie pilnym podlega zatem regułom interpretacji wyjątków, a przede wszystkim zakazowi wykładni rozszerzającej (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 6).

Lista materii, które nie mogą być przedmiotem projektu ustawy rozpatrywanego w trybie pilnym, dotyczy kwestii najważniejszych i właśnie z tego względu ich uchwalanie powinno przebiegać w normalnym tempie prac parlamentarnych. Zamiarem ustawodawcy było zapobieżenie stosowania trybu pilnego w przypadku materii o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, zwłaszcza z perspektywy zasady podziału władz oraz materii kompleksowo regulujących daną dziedzinę stosunków społecznych (kodeksów). Nie ulega też wątpliwości, mimo braku wskazania w art. 123 ust. 1 Konstytucji, że tryb pilny nie może dotyczyć ustawy budżetowej i – co oczywiste – ustawy konstytucyjnej (zob. m.in. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 8, S. Patyra, *op.cit.*, s. 67).

W pierwszej kolejności to do organów Sejmu należy ocena, czy skierowany przez Radę Ministrów projekt ustawy nie obejmuje materii wyłączonych spod trybu pilnego. W razie uznania przez Marszałka Sejmu niedopuszczalności procedowania w tym trybie, projekt podlega zwróceniu inicjatorowi, nie ma bowiem możliwości

odebrania projektowi klauzuli pilności i potraktowania go jak zwykły projekt ustawy (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 9). Wstępna ocena dopuszczalności zastosowania pilnego trybu legislacyjnego jest szczególnie istotna z uwagi na konsekwencje, jakie może przynieść uchwalenie ustawy z naruszeniem tego trybu. Chodzi oczywiście o możliwość zakwestionowania jej przez Trybunał Konstytucyjny jako sprzecznej z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

2.4. Postępowanie w Sejmie nad pilnym projektem ustaw musi przebiegać odrębnie w stosunku do zwykłej procedury legislacyjnej, czego wymaga wprost art. 123 ust. 2 Konstytucji. Z drugiej jednak strony Konstytucja nie wskazuje, na czym mają polegać owe odrębności ujęte w regulaminie Sejmu. Sejm zachowuje więc daleko idącą swobodę w określeniu terminów i sposobu rozpatrywania pilnych projektów ustaw. Odrębności muszą jednak uwzględniać istotę trybu pilnego oraz respektować zasady obowiązujące w odniesieniu do procedowania nad zwykłymi projektami ustaw (zob. art. 118-120 Konstytucji).

W konsekwencji regulamin Sejmu rozwija postanowienia Konstytucji czyniąc zadość postulatowi skrócenia procedury i traktowania jako priorytetowy pilnego projektu ustawy.

Zgodnie z regulaminem Sejmu dla każdego pilnego projektu ustawy Marszałek Sejmu ustala orientacyjny kalendarz prac (art. 71 ust. 1). Zarządza niezwłoczne drukowanie pilnego projektu ustawy, a doręczenie posłom może być zastąpione wyłożeniem druków w Kancelarii Sejmu (art. 72 regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu może zdecydować o przeprowadzeniu pierwszego czytania bez zachowania 7-dniowego terminu od doręczenia posłom projektu oraz kierując projekt do komisji, ustalić nie dłuższy niż 30 dni termin przedstawienia przez nie sprawozdania (art. 73 regulaminu Sejmu). Marszałek wprowadza też pilny projekt ustawy do porządku posiedzenia Sejmu najbliższego po zakończeniu prac komisji (art. 74 regulaminu Sejmu). Do rozpoczęcia drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności (art. 75 regulaminu Sejmu). Drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji, przeprowadzenie debaty oraz zgłoszenie poprawek (art. 76 ust. 1 regulaminu Sejmu), przy czym Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 76 ust. 3 regulaminu Sejmu). Zgodnie z regulaminem Sejmu trzecie czytanie odbywa się na zasadach ogólnych. Marszałek Sejmu przesyła jednak ustawę pilną Marszałkowi Senatu nie później niż w ciągu 3 dni od jej uchwalenia (art. 76 i art. 77 regulaminu Sejmu).

Kwestia dopuszczalnych granic poprawek zgłaszanych w trybie pilnym była też przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, przyjął, że w tym trybie „posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym im ta inicjatywa nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być normowane tylko w trybie zwykłym”. Nie oznacza to jeszcze, że w toku prac parlamentarnych nie mogą być wprowadzane żadne nowości w stosunku do propozycji zawartych w projekcie rządowym. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w trybie pilnym „trzeba jednak odróżnić nowości dowolne – naruszające wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w tym trybie – od dopuszczalnych nowości koniecznych ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez rząd” (orzeczenie o sygn. K 18/95). Te ostatnie muszą być ściśle związane z materią pilnego projektu i mieścić się w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem przedłożenia rządowego. Oczywiście, dopuszczalne są autopoprawki rządowe. W doktrynie prawa podkreśla się, że ograniczenie wpływu Sejmu na modyfikację treści rządowego projektu pilnego jest racjonalnie uzasadnione. Z założenia bowiem pilny projekt ustawy zawiera regulacje, które w intencji rządu wymagają szybkiego wprowadzenia w życie, i to właśnie treść proponowanych rozwiązań prawnych determinuje najczęściej tempo prac ustawodawczych (zob. S. Patyra, *op.cit.*, s. 73).

Konstytucja skracza terminy rozpatrzenia przez Senat uchwalonej przez Sejm ustawy pilnej do 14 dni (art. 123 ust. 3) i podobnie jak w przypadku Sejmu zobowiązuje do uwzględnienia odrębności pilnego postępowania ustawodawczego w regulaminie Senatu (art. 123 ust. 2). Jeżeli Senat odrzuci ustawę lub wniesie do niej poprawki, stanie się ona ponownie przedmiotem rozpatrzenia Sejmu, i to na najbliższym posiedzeniu (art. 78 regulaminu Sejmu).

Wreszcie, Konstytucja skracza do 7 dni termin podpisania ustawy uchwalonej w trybie pilnym przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 123 ust. 3 Konstytucji).

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się specyficzny charakter przyjętego modelu postępowania legislacyjnego w trybie pilnym, wynikający ze wspólnej regulacji zarówno konstytucyjnej, jak i na poziomie regulaminu Sejmu. Ów specyficzny charakter sprowadza się do tego, że nader trudno byłoby w praktyce narzucić Sejmowi wbrew jego woli szybkie tempo prac nad priorytetowym projektem rządowym – wykorzystać pilny tryb

legislacyjny niejako „przeciwko Sejmowi” (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 4). Brak konstytucyjnych terminów warunkujących tempo prac sejmowych stwarza bowiem sposobność do hamowania pożądanego przez rząd szybkiego uchwalenia pilnego projektu pilnego. Tryb pilny może być natomiast wykorzystany do istotnego przyspieszenia prac Senatu oraz decyzji Prezydenta (zob. art. 123 ust. 3 Konstytucji). Realnie efektywne tempo prac nad pilnym projektem w Sejmie możliwe jest dopiero przy zgodnym współdziałaniu rządu i Sejmu.

2.5. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wyrażone w orzeczeniu o sygn. K 18/95, że „w demokratycznym państwie prawnym (...) stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. (...) Urzeczywistnieniu tych dyrektyw pełniej służy zwykły tryb ustawodawczy”. Trybunał Konstytucyjny jednocześnie podkreśla, że efektywność i szybkość działań prawotwórczych immanentnie związana z pilnym trybem ustawodawczym nie może być postrzegana jako odstępstwo od demokratycznych zasad stanowienia prawa.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, że skoro tryb pilny stanowi szczególną procedurę legislacyjną, odrębną wobec zasadniczej, to jego uregulowania powinny podlegać ścisłej interpretacji. Oznacza to przede wszystkim niedopuszczalność rozszerzającej wykładni przesłanek zastosowania tego trybu. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu o sygn. K 18/95 stwierdził, że „podstaw dopuszczalności stosowania trybu pilnego nie można interpretować i stosować rozszerzająco”. Z przypadkiem takiego niedopuszczalnego interpretowania i stosowania przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy mielibyśmy do czynienia w szczególności wówczas, gdyby w tym trybie stanowione były regulacje prawne z inicjatywy podmiotów innych niż Rada Ministrów lub gdyby regulacje te dotyczyły materii niedopuszczonych do unormowania w tym trybie.

2.6. Z tej perspektywy na szczególną uwagę zasługują materie ustawowe wprost wyłączone spod trybu pilnego na mocy art. 123 ust. 1 Konstytucji. W tym bowiem przypadku mamy do czynienia z nakazem powrotu do unormowania zwykłego trybu ustawodawczego. W konsekwencji tego uchwalenie w odrębnym trybie legislacyjnym, jakim jest tryb pilny, ustawy dotyczącej wykluczonej z tego trybu materii ustawowej oznaczać będzie naruszenie trybu stanowienia prawa – przekroczenie dopuszczalnych granic trybu pilnego, wyznaczonych w art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazano wyżej, oprócz pojęcia „ustawa podatkowa”, pozostałe materie ustawowe wyjęte spod regulacji w pilnym trybie legislacyjnym co do zasady nie budzą zastrzeżeń interpretacyjnych. Wątpliwości może natomiast budzić niezdefiniowane na poziomie Konstytucji pojęcie „ustawa podatkowa”.

Trybunał Konstytucyjny uznaje w tym miejscu za konieczne podkreślić, że właśnie ustalenie, co należy rozumieć przez pojęcie „ustawa podatkowa”, użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia zarzutu naruszenia przez ustawę zmieniającą z 2011 r. art. 123 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca zarzuca bowiem, że kwestionowana ustawa, normując materie z dziedziny prawa daninowego, była *de facto* ustawą podatkową i została tym samym uchwalona z naruszeniem pilnego trybu ustawodawczego.

### 3. Władztwo daninowe i podatkowe, a także ustawa daninowa z perspektywy konstytucyjnej.

3.1. Konstytucja formułuje kilka standardów odnoszących się wprost do regulacji prawnopodatkowej, a mianowicie zasadę powszechności opodatkowania i wyłączności ustawy w zakresie nakładania podatków – art. 84, określa wymogi stawiane ustawom podatkowym – art. 217 i projektom ustaw podatkowych – art. 123 ust. 1, i wreszcie prawa jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków w zakresie określonym ustawą – art. 168 (zob. C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa*, Warszawa 2006, s. 67 ).

Zasadę powszechności opodatkowania i wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych wyraża art. 84 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Powszechność opodatkowania jest jedną z podstawowych zasad prawa finansowego i wyraża się w tym, że podatek jako świadczenie o charakterze nieekwiwalentnym powinien obciążać wszystkich, tak aby móc pokrywać wspólne potrzeby (zob. Z. Ofiarski, *Źródła prawa podatkowego i jego stanowienie oraz podstawowe formy*, [w:] *System Prawa Finansowego, Prawo daninowe*, tom III, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 395).

Zasadę wyłączności ustawy rozwija, określając wymogi co do treści ustawy podatkowej, art. 217 Konstytucji, zgodnie z którym „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Konstytucja potwierdziła tym samym *expressis verbis*

zasadę wyłączności ustawowej w sprawach podatkowych, uznaną i stosowaną powszechnie we współczesnych ustawodawstwach.

Art. 84 i art. 217 Konstytucji łącznie statuują zasadę władztwa daninowego, zgodnie z którym państwo – poprzez decyzje ustawodawcze – ma prawo obciążać obywateli i inne podmioty prawne w celu sfinansowania zadań publicznych. Władztwo podatkowe wiąże się ściśle z władztwem państwa w sferze finansowej, a więc z odpowiedzialnością państwa za kształtowanie dochodów służących realizacji zadań publicznych. Władztwo podatkowe, czy też szerzej władztwo daninowe, to władza stanowienia i pobierania danin publicznych, w szczególności podatków.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swym orzecznictwie wskazywał, że nie jest, co do zasady, uprawniony do formułowania ocen celowości przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań w sprawach podatkowych. Ustawodawca ma bowiem dużą swobodę w wyborze różnych konstrukcji zobowiązań podatkowych, przez które system podatkowy ma zapewnić gromadzenie dochodów państwa, umożliwiającą realizację wydatków publicznych, wpływając na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podatników. Swoboda przysługująca ustawodawcy jest jeszcze większa, gdy kształtuje on system ulg i zwolnień podatkowych (zob. np. wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64 i wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80).

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 Konstytucji, a swoboda ustawodawcy kształtowania treści ustaw określających obowiązki podatkowe znajduje potwierdzenie w art. 217 Konstytucji, zamieszczonym w rozdziale X „Finanse publiczne” Konstytucji. Zaliczenie przez ustrojodawcę nakładania podatków do finansów publicznych obliuguje do uznania tych regulacji za kluczowy instrument kształtowania polityki państwa. Konsekwencją tak ukształtowanego modelu jest wyposażenie ustawodawcy w daleko idącą swobodę, której granice wyznacza jednak rozbudowany katalog konstytucyjnych wymogów o charakterze formalnym, które musi respektować ustawodawca, określając treść obowiązków w zakresie podatków i innych danin publicznych. Ustawodawca musi bowiem podporządkować się wymaganiom co do formy stanowienia prawa, zarówno gdy chodzi o dochowanie nakazów prawidłowej (przyswoitej) legislacji, jak i przestrzeganie podziału regulowanej materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie.

Konstytucja w odniesieniu do ustaw określających obowiązek podatkowy ustanawia też wyższe wymagania co do stopnia określoności i zakresu przedmiotowego niż wymogi wnikające z zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji (zob. wyrok z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Swoboda ustawodawcy kształtowania materialnych treści prawa podatkowego jest w swoisty sposób ograniczona koniecznością respektowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok z 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166). Relacja między konstytucyjnymi wolnościami i prawami człowieka a obowiązkami podatkowymi wyznaczona jest przede wszystkim przez zasadę powszechności i równości opodatkowania. Obowiązek ponoszenia podatków i innych danin publicznych nie jest wyjątkiem od praw i wolności obywatelskich, lecz ich opozycją (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle Konstytucji*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 114). Nałożenie obowiązków podatkowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 i art. 217 Konstytucji i nie może być rozpatrywane w kategoriach ograniczania praw jednostki, lecz zdolności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez obywateli, ocenianej z perspektywy zachowania zasady równości opodatkowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasady sprawiedliwości podatkowej (art. 2 Konstytucji). Konstytucja gwarantuje bowiem każdemu równość w zakresie obciążeń podatkowych i w tym zakresie ustawodawca jest związany dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady równości w związku z zasadą sprawiedliwości (wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24).

Nie należy tracić z pola widzenia, że w prawie podatkowym gwarancje konstytucyjnej ochrony wolności praw jednostki i innych podmiotów obrotu gospodarczego są szczególnie potrzebne. Obciążenie podatkami oznacza bowiem nałożenie na osobę fizyczną lub prawną obowiązku prawnego, który sprowadza się do konieczności przekazania państwu części swojego majątku. Stąd gwarancje konstytucyjne rozpatrywane muszą być nie tylko w płaszczyźnie praworządności formalnej, ale także materialnej – realizowania wartości obowiązującego systemu prawa. Konstytucja nie odnosi się jednak wprost do zasady ekonomiczności opodatkowania, rozumianej jako zakaz unicestwiania podstawy opodatkowania (zob. Z. Ofiarski, *op.cit.*, s. 394-395). Swoboda w kształtowaniu treści ustaw podatkowych nie może być mimo to absolutyzowana. Jej granice wyznacza m.in. to, że podatek nie może stać się narzędziem służącym do konfiskaty mienia, a jakiegokolwiek odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania muszą mieć zawsze charakter wyjątkowy i znajdować szczególne uzasadnienie, a przede wszystkim obowiązek przestrzegania reguł proceduralnych odnoszących się do stanowienia podatków



(zob. W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 27).

3.2. Z tego też powodu ustawy regulujące kwestie podatkowe spełniać muszą kwalifikowane wymagania, aby mogły zostać uznane za ustawy podatkowe w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Sama Konstytucja formuluje bowiem szczególne wymagania co do stopnia ich określoności i zakresu przedmiotowego (zob. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98).

Art. 217 Konstytucji ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy dla unormowania: po pierwsze, nakładania podatków i innych danin publicznych o niepodatkowym charakterze, po drugie, dla określania podstawowych elementów konstrukcji podatku, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania i stawka podatkowa, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. W tych materiałach konieczne jest więc uregulowanie w samej ustawie wszystkich wymaganych elementów, tak aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności.

Art. 217 Konstytucji jest zatem bezpośrednim źródłem prawa podatkowego i ma zasadnicze znaczenie dla definiowania także podustawowych źródeł tego prawa. Wymaga w sposób jednoznaczny formy ustawy dla unormowania materii podatkowej i pozostawia niewiele miejsca dla regulacji wykonawczych, stanowiących na podstawie stosownych upoważnień ustawowych. Ogranicza zatem, jak wskazano wyżej, ustawodawcę co do formy – a mianowicie, jakie materie ma on uregulować samodzielnie, a jakie przekazać do unormowania w aktach wykonawczych.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już jednak, że wymogi stawiane w art. 217 Konstytucji regulacjom podatkowym trzeba rozumieć jako przejaw reguły o bardziej ogólnym charakterze, zgodnie z którą wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie (zob. wyrok z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51). Podobne stanowisko zajmowała także doktryna prawa, wskazując, że w drodze ustawy musi być unormowane nie tylko wprowadzenie podatku lub innej daniny publicznej, ale także wszystkie elementy stosunku daninowego objęte daną regulacją ustawową (zob. R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 1998, s. 9-12). Pogląd ten został podtrzymany w aktualnym orzecznictwie TK (zob. wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo TK).

Tym samym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że wymóg uregulowania w ustawie istotnych, wskazanych wprost w art. 217 Konstytucji elementów konstrukcji podatku rozciąga się także na daninę publiczną o niepodatkowym charakterze. Tak szerokie ujęcie chronić ma jednostkę przed dowolnością nie tylko w nakładaniu, ale i w kształtowaniu konstrukcji danin publicznych. W doktrynie prawa przyjmuje się, że art. 217 Konstytucji ma charakter gwarancyjny, chroniący podmioty zobowiązane do ponoszenia danin publicznych przed nieograniczonym fiskalizmem i samowolą państwa (zob. Z. Ofiarski, *op.cit.*, s. 397).

W doktrynie prawa podkreśla się zatem, że w art. 217 Konstytucji mowa jest przede wszystkim o władztwie daninowym i ustawie daninowej, a więc pojęciach szerszych niż władztwo podatkowe czy też ustawa podatkowa (zob. C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa...*, s. 83). Art. 217 Konstytucji odnosi się – co oczywiste – także do władztwa podatkowego i ustawy podatkowej. Podatki stanowią bowiem jedną z podstawowych form prawnych danin publicznych, a art. 217 Konstytucji mówi wprost o nakładaniu podatków i wskazuje konieczne do uregulowania na poziomie ustawowym elementy konstrukcji podatkowej.

Art. 217 Konstytucji nie zawiera jednak pojęcia „ustawa podatkowa”, a wyrażeniem tym ustrojodawca posłużył się tylko raz w art. 123 ust. 1 Konstytucji, odmawiając projektom ustaw tej kategorii możliwości procedowania w pilnym trybie ustawodawczym.

#### 4. Ustawa podatkowa w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Konstytucja nie definiuje pojęcia „ustawa podatkowa” użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, w doktrynie prawa wskazuje się, że oprócz pojęcia „ustawa podatkowa”, pozostałe materie ustawowe wyjęte spod regulacji w pilnym trybie legislacyjnym co do zasady nie budzą zastrzeżeń interpretacyjnych. Wątpliwości może natomiast budzić właśnie pojęcie „ustawa podatkowa” (zob. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 716).

Trybunał Konstytucyjny w tym miejscu podkreśla, że ustalenie, co należy rozumieć przez pojęcie „ustawa podatkowa”, użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia zarzutu naruszenia przez ustawę zmieniającą z 2011 r. art. 123 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca zarzuca bowiem, że kwestionowana ustawa – będąc *de facto* ustawą podatkową w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji – została tym samym uchwalona z naruszeniem pilnego trybu ustawodawczego. Wnioskodawca opiera zarzut niekonstytucyjności

ustawy zmieniającej z 2011 r. na twierdzeniu, że pojęcie „ustawa podatkowa” obejmuje nie tylko regulacje dotyczące podatków, ale również innych danin publicznych, za czym przemawiać ma szerokie rozumienie „ustawy podatkowej” przyjęte w art. 217 Konstytucji.

Kluczowe z punktu widzenia niniejszej sprawy jest zatem rozstrzygnięcie, czy pojęcie „ustawa podatkowa”, użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji, należy rozumieć ściśle i poszukiwać jego samoistnego znaczenia, czy też znaczenie tego pojęcia wyznacza treść art. 217 Konstytucji. *Prima facie* nie budzi bowiem wątpliwości, że spośród wszystkich regulacji konstytucyjnych, to właśnie art. 217 Konstytucji może wyznaczać sens i znaczenie pojęcia „ustawa podatkowa”.

4.2. Przedstawiciele doktryny prawa nie dają jednoznacznej i zgodnej odpowiedzi na wyżej postawione pytanie.

Jedni wychodzą z założenia, że brak definicji konstytucyjnej pojęcia „ustawa podatkowa”, użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji, oznacza, iż pojęcie to determinuje treść art. 217 Konstytucji. Przez „ustawy podatkowe” „rozumieć należy ustawy, które nakładają podatki (a także inne daniny publiczne) oraz określają podmiot, przedmioty opodatkowania, stawki podatkowe, a także określają zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatków” (L. Garlicki, *op.cit.*, s. 6). Co więcej, jest to minimalna treść pojęcia „ustawa podatkowa” zawartego w art. 123 ust. 1 Konstytucji, któremu trzeba oczywiście przyznać szersze znaczenie. Konstytucja traktuje o „wszelkich rodzajach danin publicznych w jakichkolwiek ich formie”, kiedy mówi o ciężarach i świadczeniach publicznych, w tym podatkach określonych w ustawie (art. 84), projektach ustaw podatkowych (art. 123), podatkach i opłatach lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 169) oraz nakładaniu podatków i innych danin publicznych (art. 217). W konsekwencji art. 123 Konstytucji nie pozwala za uznanie za pilny projektu ustawy o daninie publicznej (zob. A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 172). W przeciwnym bowiem wypadku Rada Ministrów mogłaby swobodnie korzystać z trybu pilnego w przypadku forsowania regulacji z zakresu prawa daninowego, na co pozwalałoby jej przyjęcie innej niż podatkowa terminologii. Należy zatem przyjąć szeroką konotację pojęcia „ustawa podatkowa”, obejmującą wszystkie daniny publiczne, co skutkuje opowiedzeniem się za trybem zwykłym i ograniczeniem przedmiotowym uprawnień Rady Ministrów do nadawania projektom ustaw klauzuli pilności (zob. A. Bień-Kacała, *op.cit.*, s. 173). Synonimem pojęcia „ustawa podatkowa”, użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji, będzie zatem termin „ustawa daninowa” i tak określony zakres znaczeniowy „jest jednocześnie wyrazem minimalnej treści analizowanego pojęcia” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 41).

Inni przedstawiciele doktryny prawa odpowiadają zdecydowanie negatywnie na pytanie, czy w przypadku pojęcia „ustawa podatkowa”, użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji, może chodzić też o ustawy dotyczące innych danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji. Znamienne jest w tym względzie stanowisko B. Banaszaka, który uważa, że pojęcie „ustawa podatkowa” użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć ściśle, a nie w kontekście art. 217 Konstytucji. Przyjmując zasadę racjonalności ustrojodawcy, należy bowiem uznać, iż gdyby chciał on rozszerzyć zakres wyjątków, to użyłby właśnie sformułowania podobnego do art. 217, w którym wyraźnie stanowi o podatkach i innych daninach publicznych. Skoro tego nie zrobił, to znaczy, że ogranicza wyjątek tylko do ustaw podatkowych” (B. Banaszak, *op.cit.*, s. 716).

Z powyższym stanowiskiem zgadzają się również w swych opiniach prawnych eksperci powołani w niniejszej sprawie, uznając, że zakres pojęcia „ustawa podatkowa”, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji, jest odmienny od pojęcia „ustawa nakładająca podatki lub inne daniny publiczne”, o którym mowa w art. 217 Konstytucji (tak K. Ślebzak, *Ekspertyza z 10 grudnia 2012 r.*, s. 30). C. Kosikowski uważa, że zupełnie bezzasadnie próbowano ustalić pojęcie „ustawa podatkowa”, użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji, w oparciu o art. 217 Konstytucji. W art. 217 Konstytucji nie wyjaśnia się, ani nie używa zwrotu „ustawa podatkowa”. Przepis ten odnosi się do ustawy w nauce prawa najczęściej nazywanej „ustawą daninową”. Chodzi bowiem o ustawę, na mocy której nakładane są podatki i inne daniny publiczne. Art. 217 Konstytucji wymaga, aby w ustawie nakładającej podatek znalazło się określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń i zwolnień podatkowych. Co więcej, skoro „w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP posłużono się wyłącznie zwrotem ustawy podatkowe, a w art. 217 tejże Konstytucji jest mowa o wszelkich ustawach, na podstawie których nakłada się daniny publiczne, to nie uprawnia to do stawiania znaku równości między ustawą podatkową a ustawą daninową dotyczącą danin publicznych innych niż podatki” (C. Kosikowski, *Opinia prawna z 27 listopada 2012 r.*, s. 8).

4.3. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie nie wypowiedział się wprost i jednoznacznie co do znaczenia pojęcia „ustawa podatkowa” w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji ani też relacji między art. 123 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Znamienny z punktu widzenia wskazanej problematyki jest wyrok z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, w którym Trybunał Konstytucyjny ocenił konstytucyjność niektórych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) z perspektywy art. 217 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał w tym wyroku, że nie ma podstaw, by definicji „przepisy prawa podatkowego”, zawartej w art. 3 pkt 2 ordynacji podatkowej, zarzucić sprzeczność z art. 217 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 217 Konstytucji nie posługuje się pojęciem „ustawy podatkowej”, a zakres materii ustawowej w nim wymieniony jest szerszy od zakresu materii objętych wskazanymi definicjami ordynacji podatkowej, co nie oznacza jeszcze naruszenia przez te ostatnie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że pojęcia „ustawa podatkowa” i „ustawa dotycząca podatków” nie są równoznaczne. Pojęcie „ustawa dotycząca podatków” jest na tyle pojemne, że obejmuje wszystkie materie wyliczone w art. 217 Konstytucji, w tym „ustawy podatkowe” w rozumieniu art. 3 pkt 1 ordynacji podatkowej.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził także, że pojęcie „ustawa podatkowa” nie stanowi definicji ustalonej na poziomie konstytucyjnym w art. 217 Konstytucji i że pojęciem tym posługuje się wyłącznie art. 123 ust. 1 Konstytucji, dotyczący procedury pilnego trybu ustawodawczego. Co więcej, Trybunał, uznając, że nie ma logicznego związku między przedmiotem kontroli a pilnym trybem ustawodawczym, niejako na marginesie stwierdził, iż „Pojęciu ustawy podatkowej z art. 123 [Konstytucji] trzeba oczywiście przydać szerszy zakres od definicji tego pojęcia podanej w art. 3 pkt 1 ordynacji [podatkowej]”. Powyższa teza nie została jednak ani uzasadniona, ani poprzedzona głębszą analizą.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucji stwierdza, że nie sposób zgodzić się z wnioskodawcą i Prokuratorem Generalnym, iż problematyczna kwestia znaczenia pojęcia „ustawa podatkowa”, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji, została jakoby rozstrzygnięta w wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98. Dotychczasowe orzecznictwo TK, podobnie jak wskazany wyrok, nie odpowiada wprost i jednoznacznie na pytanie o zakres pojęcia „ustawa podatkowa”, przybliża natomiast odpowiedź na to pytanie poprzez wyjaśnianie związku między ustawą podatkową a ustawą, w drodze której następuje nakładanie podatków lub innych danin publicznych – art. 217 Konstytucji.

4.4. Konstytucja odrębnie potraktowała zagadnienie ustaw podatkowych. Odrębność ta charakteryzuje się chociażby tym, że wymagana treść ustaw podatkowych jest określona w przepisach konstytucyjnych – art. 217 Konstytucji, a rządowy projekt ustawy podatkowej nie może mieć charakteru projektu pilnego – art. 123 ust. 1 Konstytucji (zob. C. Kosikowski, *Legislacja finansowa*, Warszawa 1998, s. 73-76). Nie ulega więc wątpliwości, że wobec milczenia Konstytucji co do rozumienia pojęcia „ustawa podatkowa”, znaczenie tego pojęcia próbuje się wyjaśnić w kontekście treści art. 217 Konstytucji.

W art. 217 Konstytucji odwołano się jednak wyłącznie ogólnie do formy ustawy, w której powinna być ustalona określona materia prawnopodatkowa, a mianowicie po pierwsze, nałożenie podatku oraz po drugie, określenie podstawowych elementów konstrukcji podatku, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania i stawka podatkowa, a także po trzecie, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Co więcej, z treści art. 217 Konstytucji wynika, że wymóg formy ustawowej dotyczy także wprost nakładania innych niż podatki danin publicznych, a doktryna prawa i orzecznictwo TK potwierdza, że wymóg ustawowy obejmuje także podstawowe elementy konstrukcyjne daniny publicznej o niepodatkowym charakterze. Art. 217 Konstytucji poprzez wskazanie, jakie sprawy wymagają ustawowej regulacji, obejmuje zatem nie tylko materię podatkową, ale szerzej daninową.

Jest zatem oczywiste, że „ustawa”, o której mowa w art. 217 Konstytucji, nie może być ustawą tylko podatkową. Ustawa, na mocy której następuje nałożenie podatku lub innej daniny publicznej, czy też określenie koniecznych elementów struktury podatkowej lub daninowej, ma bowiem niewątpliwie szerszy kontekst znaczeniowy. Jak wskazano wyżej, w doktrynie prawa podkreśla się, że w art. 217 Konstytucji mowa jest o ustawie daninowej, a więc pojęciu szerszym niż ustawa podatkowa (zob. C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa...*, s. 83). I tak jak podatki stanowią jeden z podstawowych rodzajów danin publicznych, tak też ustawa podatkowa wchodzi w zakres pojemniejszego pojęcia „ustawa daninowa”. Ustawa daninowa i ustawa podatkowa nie są to jednak pojęcia tożsame. Stąd też nie budzi zastrzeżeń, dlaczego w art. 217 Konstytucji nie posłużono się określeniem mniej pojemnym, a więc ustawą podatkową. Stało się tak, ponieważ adekwatną w stosunku do materii określonej w art. 217 Konstytucji wydaje się nazwa „ustawa daninowa”. Nie zmienia to naturalnie faktu, że art. 217 Konstytucji odnosi się w sposób szczególny do ustawy podatkowej, mówiąc wprost o nakładaniu podatków i wskazując konieczne do uregulowania na poziomie ustawowym elementy konstrukcji podatkowej. Nie można jednak stawiać znaku równości między ustawą daninową a ustawą podatkową ze względu na oczywistą odmienną pojemność znaczeniową.

Jak wskazano wyżej, regulacja zawarta w art. 217 Konstytucji oznacza przede wszystkim potwierdzenie wynikającej już z art. 84 Konstytucji zasady bezwzględnej wyłączności ustawy w zakresie ściśle określonym, przede wszystkim nakładania podatków i innych danin publicznych. Stąd też dotyczy tzw. ustaw daninowych i nie posługuje się wprost pojęciem „ustawa podatkowa”, które użyte jest tylko raz w art. 123 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się, że zasada wyłączności ustawy stanowi szczególnie istotną gwarancję praw podatnika w stosunku do organów władzy publicznej, jak i gwarancję nienaruszalności prerogatyw parlamentu (zob. A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 153).

Nalożenie podatku czy też jego zmiana wymaga nie tylko formy ustawy, ale szczególnej rozważliwej i nie może być przedmiotem skróconego trybu postępowania ustawodawczego. Stąd też zakaz uznania projektu ustawy podatkowej przez Radę Ministrów za projekt pilny i nadania mu omówionej wyżej specjalnej procedury postępowania parlamentarnego.

Jak wskazano wyżej, pilny tryb ustawodawczy stanowi procedurę szczególną, odrębną w stosunku do zwykłego trybu ustawodawczego, co oznacza konieczność ścisłej interpretacji przepisów regulujących ten tryb (zob. orzeczenie TK o sygn. K 18/95). Co więcej, samo wyłączenie poszczególnych materii ustawowych spod uchwalenia w trybie pilnym przybiera formę wyjątku od reguły. Stąd ograniczenie przedmiotu mogącego stanowić projekt ustawy rozpatrywanej w trybie pilnym podlega regułom interpretacji wyjątków, a przede wszystkim zakazowi wykładni rozszerzającej. Mamy bowiem do czynienia z wyjątkiem od trybu szczególnego, a więc nakazem powrotu do zwykłego trybu ustawodawczego. Dlatego też materii ustawowych wyłączonych jako wyjątki spod procedowania w trybie pilnym nie można interpretować rozszerzająco.

Wszystko to przemawia za ścisłym rozumieniem pojęcia „ustawa podatkowa”, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Należy w tym względzie podzielić pogląd, że gdyby ustrojodawca chciał rozszerzyć zakres wyjątków – materii wyeliminowanych spod trybu pilnego, to użyłby właśnie sformułowania podobnego do tego z art. 217 Konstytucji, w którym mowa jest wyraźnie o ustawach nakładających podatki lub inne daniny publiczne, a więc ustawach daninowych. Ustrojodawca postąpił jednak inaczej i zamiast zdecydowanie bardziej pojemnego treściowo pojęcia „ustawa daninowa” posłużył się jednoznacznie węższym, a mianowicie „ustawą podatkową”. Pojęcia te nie są równoznaczne i nie mogą być traktowane jako tożsame znaczeniowo. Należy zatem przyjąć, że wyjątek, tj. niedopuszczalność ustawodawczego trybu pilnego, dotyczy w tym wypadku tylko ustaw podatkowych, o których mowa wprost w art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Nie sposób zatem zgodzić się z poglądem wyrażonym w wyroku TK o sygn. K 28/98, że „Pojęciu ustawy podatkowej z art. 123 [Konstytucji] trzeba oczywiście przydać szerszy zakres od definicji tego pojęcia podanej w art. 3 pkt 1 ordynacji [podatkowej]”. Ordynacja podatkowa definiuje w art. 3 pkt 1 pojęcie „ustaw podatkowych”, przyjmując, że należy przez to rozumieć: „ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich”. Definicja zawarta w ordynacji podatkowej jest stosunkowo szeroka, skoro obejmuje oprócz ustaw normujących materię prawnopodatkową także takie, które regulują kwestię opłat, niepodatkowych należności budżetowych itp. *Prima facie* nie ulega więc wątpliwości, że ustawa podatkowa w rozumieniu ordynacji podatkowej może w ogóle nie dotyczyć podatków, lecz normować kwestię innych danin publicznych. W doktrynie prawa podkreśla się, że jest to zrozumiałe, ponieważ ordynacja podatkowa określa reżim prawny zobowiązań daninowych oraz tryb ich ustalania lub określania i kontroli (zob. C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa*, s. 83). Przyjęto zatem szerokie rozumienie podatków, zaliczając do tej kategorii nie tylko daniny publiczne wprost będące podatkiem, ale również inne daniny publiczne pełniące funkcje zbliżone do podatku. Świadczy o tym użyty w definicji zwrot „ustawa dotycząca”, który może oznaczać zarówno ustawę podatkową w rozumieniu wąskim, tzn. zawierającą wyłącznie treści prawnopodatkowe, jak i inną wymienioną tam ustawę odnoszącą się do określonych danin publicznych o niepodatkowym charakterze. Co więcej, w doktrynie prawa podkreśla się, że niniejsza definicja „ustawy podatkowej” nie ma charakteru uniwersalnego, przyjmowana jest bowiem tylko na gruncie Ordynacji podatkowej, a nie całego systemu prawa podatkowego (zob. Z. Ofiarski, *op.cit.*, s. 403).

Tym bardziej należy uznać, że definicja „ustawy podatkowej” zawarta w ordynacji podatkowej nie jest wiążąca z perspektywy konstytucyjnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, to pojęcia konstytucyjne – ze względu na hierarchię aktów normatywnych – mają samoistne znaczenie, determinujące rozumienie pojęć użytych na poziomie ustawowym, a nie odwrotnie. Znaczenie terminów przyjęte w ustawach „nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. przepisy

konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych (zob. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60). Stąd też pojęcie „ustawa podatkowa” użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji trzeba rozpatrywać w oderwaniu od definicji zawartej w Ordynacji podatkowej.

4.5. Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że pojęcie „ustawa podatkowa”, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji:

– po pierwsze, odnosi się do ustawy zwykłej, która nie została wymieniona w innym niż art. 123 ust. 1 przepisie Konstytucji;

– po drugie, ma węższe znaczenie niż ustawa nakładająca podatki lub inne daniny publiczne – „ustawa daninowa”, o której mowa w art. 217 Konstytucji;

– po trzecie wreszcie, art. 217 Konstytucji nie definiuje pojęcia „ustawa podatkowa”, określa natomiast konieczną z perspektywy konstytucyjnej materię prawnopodatkową, która powinna być uregulowana w takiej ustawie.

Zakres pojęciowy „ustawy podatkowej” wiąże się zatem z władztwem podatkowym polegającym na ustanowieniu szczególnej daniny publicznej o cechach, które uzasadniają nazywanie jej podatkiem. Ustawą podatkową jest więc ustawa, która nakłada dany podatek lub określa wymienione w art. 217 Konstytucji elementy konstrukcyjne tego podatku. Przez ustawę podatkową należy zatem rozumieć każdą ustawę, która reguluje materię podatkową wskazaną w art. 217 Konstytucji, naturalnie z wyłączeniem regulacji dotyczących innych niż podatki danin publicznych. Należy się zgodzić z przedstawicielami doktryny prawa, że „Miano ustawy podatkowej przysługuje również ustawie, która uchyla lub modyfikuje zakres obowiązku podatkowego lub jego elementy” (C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa*, s. 91). Ustawa podatkowa obok tzw. materii obowiązkowej, o której mowa w art. 217 Konstytucji, może zawierać także inne postanowienia spoza zakresu ściśle rozumianego prawa podatkowego, co nie odbiera jej oczywiście cech ustawy podatkowej.

Jest bowiem oczywiste, że przyjęcie odmiennej koncepcji, a mianowicie utożsamienie ustawy podatkowej z pojęciem szerszym, a więc ustawą daninową, o której mowa w art. 217 Konstytucji, w konsekwencji oznaczałoby zerwanie *iunctim* między podatkiem, materią *stricto* podatkową a ustawą noszącą miano podatkowej (zob. A. Krzywoń, *op.cit.*, s. 41). Nie istniałby żaden związek między regulacją podatkową a tak szeroko rozumianą „ustawą podatkową”. Nie tylko nazwa nie odzwierciedlałaby istoty regulacji, ale i materialne cechy danego świadczenia publicznego nie miałyby żadnego związku z przyjętą ustawowo terminologią.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że o tym, czy mamy do czynienia z ustawą podatkową w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, decyduje charakter podatkowy daniny publicznej, której ustawa ta dotyczy. Aby ustawa miała charakter podatkowy, danina publiczna musi też nosić wszelkie cechy podatku. Nie ma zatem znaczenia sama terminologia przyjęta przez ustawodawcę. Ustawę podatkową determinuje istota podatku, jako szczególnej daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji.

Aby jednoznacznie wyróżnić ustawę podatkową wśród innych ustaw daninowych, konieczne jest zatem ustalenie, czym różni się podatek od innej daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

5. Pojęcia „podatku”, „daniny publicznej” oraz „daniny publicznej o niepodatkowym charakterze” w świetle Konstytucji.

5.1. Konstytucja nie zawiera definicji podatku jako takiego. Pojęciem „podatku” posługuje się natomiast wprost zarówno w kontekście powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji), jak i wyłączności ustawy w zakresie nakładania danin publicznych (art. 217 Konstytucji). W obu przypadkach to właśnie podatki stanowią egzemplifikację ciężarów i świadczeń publicznych oraz danin publicznych. Konstytucja nie definiuje także pojęć „ciężary i świadczenia publiczne”, o których mowa w art. 84, niewątpliwie zalicza jednak do nich podatki, posługując się wyrażeniem „w tym podatki”. Podobnie nie zwiera definicji „danin publicznych”, wskazuje natomiast również wprost, że jednym – jak się wydaje – z zasadniczych rodzajów takich danin są właśnie podatki. Świadczy o tym dobitnie wyrażenie „nakładanie podatków, innych danin publicznych”, użyte w art. 217 Konstytucji.

W doktrynie prawa podkreśla się, że podatki spośród ciężarów i świadczeń publicznych, o których mowa w art. 84 Konstytucji, wyróżnia to, że są one podstawowym i stałym źródłem utrzymania państwa. Powszechność obowiązku utrzymania państwa oznacza bowiem w odniesieniu do podatków stałą gotowość ponoszenia ciężaru podatkowego, oczywiście pod warunkiem, że zostanie on wprowadzony i określony przez ustawę, której cechy określa Konstytucja w art. 217. Podatki są zatem wprawdzie nie jedyną, ale za to jedną z danin

publicznych o podstawowym znaczeniu – służącą finansowaniu państwa jako takiego. Podatki to co do zasady dochody budżetowe państwa – Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu ogólnym, służącym finansowaniu całości zadań publicznych państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 110-115).

W doktrynie istnieje zgodność co do rozumienia pojęcia podatku. Podatek jest zatem „świadctwem pieniężnym na rzecz związku publicznoprawnego, o charakterze obowiązkowym, ustalonym jednostronnie, nieodpłatnym, bezzwrotnym i generalnym” (W. Nykiel, *Pojęcie i konstrukcja podatku*, [w:] *System Prawa Finansowego...*, s. 27). Powyższe rozumienie podatku nawiązuje wprost do definicji legalnej przyjętej w art. 6 Ordynacji podatkowej, zgodnie którym „Podatkim jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”.

W konsekwencji doktryna prawa przyjmuje, że cechy konstytutywne podatku to:

- po pierwsze, przymusowy charakter, wyrażający się w możliwości zastosowania przymusu przez odpowiednie organy państwowe w celu wyegzekwowania obowiązku podatkowego;
- po drugie, jednostronność ustalania, wynikająca z władztwa podatkowego państwa swoboda obciążania podatkiem i określenia konstrukcji podatku, która nie podlega negocjacji z podatnikiem;
- po trzecie, nieodpłatność rozumiana jako brak ekwiwalentności świadczenia. Z uiszczeniem podatku nie wiąże się bowiem żadne świadczenie wzajemne ze strony państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Możliwa jest co najwyżej tzw. odpłatność ogólna – wpływy z podatków służą finansowaniu usług publicznych, z których korzystać może każdy podatnik;
- po czwarte, bezzwrotność oznaczająca, że uiszczenie podatku ma charakter definitywny i przewłaszczone tą drogą środki pieniężne nie podlegają zwrotowi;
- po piąte, charakter generalny (ogólny), który oznacza, że podatek jest nakładany w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych na określone kategorie podmiotów;
- po szóste wreszcie, wyłącznie pieniężna forma świadczenia podatku (zob. A. Bień-Kacała, *op.cit.*, s. 138-139).

W doktrynie prawa podkreśla się, że elementami konstrukcji podatku, które decydują o kształcie obowiązku podatkowego, są: podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania, stawka podatkowa oraz ulgi i zwolnienia (zob. W. Nykiel, *op.cit.*, s. 29). Co do zasady tak określonej konstrukcji podatku odpowiada więc konieczna do uregulowania na poziomie ustawowym treść wskazana w art. 217 Konstytucji.

5.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie podatku jest definiowane w oparciu o rozumienie przyjęte w doktrynie lub też określenie ustawowe zawarte w Ordynacji podatkowej. Począwszy od orzeczenia TK z 26 września 1989 r., sygn. K 3/89, „podatek określa się jako świadczenie pieniężne na rzecz państwa, o charakterze przymusowym, generalnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym, pobierane na podstawie przepisów prawnych” (OTK w 1989 r., poz. 5). W orzeczeniu z 29 maja 1996 r., sygn. K 22/95, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „Podatek jako świadczenie o charakterze pieniężnym charakteryzuje się kilkoma cechami, wyróżniającymi go od innych danin publicznych. W literaturze przedmiotu, określając pojęcie podatku wskazuje się, iż jest to świadczenie: przymusowe; bezzwrotne; nieodpłatne; pieniężne; o charakterze ogólnym; pobierane przez związek publicznoprawny” (OTK ZU nr 3/1996, poz. 21). W wyroku TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, podkreślono, że „Do istoty podatku należy jego przymusowy charakter (powiązany z możliwością stosowania przez organ podatkowy środków przymusu państwowego w celu wyegzekwowania świadczenia) a także jego bezzwrotność i nieodpłatność, konsekwencją czego jest niemożność żądania zwrotu lub świadczenia wzajemnego ze strony podmiotu publicznoprawnego, na rzecz którego podatek został zapłacony (...). Podatek jest obciążeniem ustalonym jednostronnie, ponieważ jego wysokość i sposób realizacji jest wynikiem władczej decyzji właściwego organu państwa opartej na konkretnej podstawie ustawowej” (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26). W wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, Trybunał stwierdził, że „Do typowych danin publicznych zalicza się przede wszystkim podatki, opłaty oraz cła. O tym, czy dane świadczenie jest podatkiem, opłatą publiczną czy też ma inną formę, przesądzają materialnoprawne cechy tego świadczenia, a nie nazwa nadana przez prawodawcę (kryterium formalne), ten bowiem nie zawsze trafnie klasyfikuje wprowadzaną przez siebie daninę (...). W świetle orzecznictwa sądów oraz poglądów doktryny podatek to świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ustalone jednostronnie przez organ publicznoprawny, stanowiące dochód publiczny (budżetu państwa lub samorządu)”. Z kolei w wyroku TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, odwołano się do wprost do definicji ustawowej zawartej w art. 6 ordynacji podatkowej, uznając, że „Podatek jest bowiem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym oraz bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikającym z ustawy podatkowej” (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79).

Biorąc pod uwagę wymagania konstytucyjne oraz definicje doktrynalne i prawne, należy przyjąć, że podatek stanowi dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu co do zasady ogólnym; jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym i nieekwiwalentnym, nakładanym wyłącznie w drodze norm ogólnych i abstrakcyjnych przez ustawę podatkową – do której odwołuje się wprost art. 123 ust. 1 Konstytucji – określającą konieczne elementy konstrukcji podatkowej wymienione z kolei w art. 217 Konstytucji.

Podatek jest bez wątpienia podstawową, jeśli nie najważniejszą formą daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Co więcej, będąc wskazanym wprost w Konstytucji przykładem daniny publicznej stanowi nie tylko wzór dla innych niepodatkowych danin publicznych, ale ułatwia najczęściej objaśnienie samego pojęcia daniny publicznej.

5.3. Konstytucja nie zawiera definicji daniny publicznej, w konsekwencji także pojęcia „innej niż podatek daniny publicznej”, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Pojęcie to pojawia się w art. 217 Konstytucji w kontekście wyłączności ustawy w zakresie materii obejmującej nałożenie daniny publicznej, a także – jak wynika z wyżej omówionego orzecznictwa TK – określania podstawowych elementów konstrukcyjnych takiej daniny.

Pojęcie „daniny publicznej” nie jest rozumiane jednoznacznie w doktrynie prawa ani definiowane przez ustawodawcę. Ustawodawca posługuje się terminem „danina publiczna” w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych), zaliczając do niej: „podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw”. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych daniny publiczne stanowią jeden z elementów dochodów publicznych zaliczanych z kolei do jeszcze szerszej kategorii środków publicznych. Jak już wskazano wyżej, o znaczeniu pojęć konstytucyjnych nie może przesądzać ich rozumienie przyjęte na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Może ono natomiast stanowić punkt wyjścia do poszukiwania definicji konstytucyjnej.

Daniny publiczne, o których mowa w art. 217 Konstytucji, w tym przede wszystkim podatki, należą do szerszej kategorii „ciężarów i świadczeń publicznych”, których obowiązek ponoszenia ma charakter powszechny (art. 84 Konstytucji). Przy czym nie ulega wątpliwości, że daniny publiczne stanowią rodzaj świadczeń publicznych, a nie ciężarów publicznych, które z natury rzeczy są niepieniężnymi, osobistymi lub rzeczowymi i często tylko ubocznymi obowiązkami (zob. A. Bień-Kacała, *op.cit.*, s. 133). Daniny publiczne należą więc do świadczeń publicznych, w ramach których wyróżnia je przede wszystkim pieniężny charakter. Daniny publiczne noszą także cechę bezzwrotności. Co więcej, daniny publiczne, jak sama nazwa wskazuje, to świadczenia pieniężne wyłącznie na rzecz podmiotów publicznoprawnych, przede wszystkim państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Daniny publiczne stanowią zatem dochody publiczne. Charakter daninowy mają jednak tylko te dochody publiczne, które wnoszą się na zasadzie przymusu opartego na władztwie daninowym, nie zaś wynikającego z umowy, orzeczenia sądu lub jednostronnego oświadczenia woli obciążonego (zob. C. Kosikowski, *Ustawa daninowa w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] *Księga Jubileuszowa...*, s. 248). Dla uznania, że określone świadczenie pieniężne jest daniną publiczną, nie wystarcza zatem samo ustalenie, że stanowi ono dochód publiczny. Determinującą cechą stanowi bowiem przymusowość i jednostronność ustalania daniny publicznej, wynikająca wprost z brzmienia art. 217 Konstytucji, mówiącego o władczym „nakładaniu” daniny publicznej. Nie ulega wreszcie wątpliwości generalny i abstrakcyjny charakter norm, na mocy których następuje nałożenie konkretnej daniny publicznej, mamy bowiem w tym zakresie do czynienia z wyłączością ustawową.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że pojęcie „danina publiczna” obejmuje świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, ustalone jednostronnie na mocy władztwa daninowego, o charakterze ogólnym. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie daniny publicznej oznacza wszelkie przymusowe świadczenia pieniężne o charakterze bezzwrotnym, takie jak podatki, składki, opłaty, cła, dopłaty oraz inne świadczenia pieniężne wynikające z przepisów ustawy (zob. J. Glumińska-Pawlic, *Ogólna charakterystyka danin niepodatkowych*, [w:] *System Prawa Finansowego...*, s. 859). Zatem daniną publiczną od podatku, będącego wzorcowym jej przykładem, może różnić przynajmniej częściowa odpłatność lub ekwiwalentność.

W doktrynie przyjmuje się, że danina publiczna – tak jak podatki – powinna służyć przede wszystkim celom ogólnym sprowadzającym się do finansowania państwa i jego zadań publicznych. „Podatki i inne daniny publiczne to co do zasady dochody budżetowe państwa lub samorządu terytorialnego o przeznaczeniu ogólnym – czyli służące finansowaniu całości zadań publicznych państwa lub samorządu terytorialnego” (T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 117). W tym też znaczeniu danina publiczna jako jeden z dochodów publicznych (do którego odwołuje się wprost art. 167 ust. 1 Konstytucji w kontekście udziału w nich jednostek samorządu terytorialnego)

stanowiłaby dochód budżetowy państwa (art. 219 ust. 3 Konstytucji) lub też dochód własny jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Cel wyłącznie ogólny i fiskalny nie jest jednak konieczną, ale pożądaną cechą daniny publicznej o niepodatkowym charakterze. Daniny publiczne mogą służyć także celom pozafiskalnym, mają bowiem do spełnienia nie tylko funkcje dochodowe, ale także ekonomiczne i społeczne (zob. J. Glumińska-Pawlic, *op.cit.*, s. 862-863). Wśród danin publicznych dopuszczalne są zatem tzw. daniny celowe (przeznaczenia szczególnego, a nie ogólnego), czyli takie, które, po pierwsze, służą finansowaniu jedynie niektórych, koniecznie wskazanych w ustawie zadań publicznych państwa lub samorządu terytorialnego oraz, po drugie, nie są dochodem budżetowym państwa lub samorządu terytorialnego, lecz są np. pozabudżetowymi dochodami celowymi (zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 115 i 119). Dopuszczalność danin celowych, jako innych niż podatki danin publicznych, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, co do zasady obwarowana jest ich wyjątkowym, a nie podstawowym charakterem.

Danina publiczna co do zasady winna mieć ogólny cel publiczny, chyba że chodzi o szeroko rozumiany system zabezpieczeń społecznych i zdrowotnych. W tym bowiem przypadku doktryna prawa uznaje, że istnieje trwała przesłanka istnienia odrębnych danin celowych (zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 118-119). Wprowadzenie celowej daniny publicznej, tym bardziej o stałym charakterze, znajdować musi jednak uzasadnienie w wartościach i gwarancjach konstytucyjnych, którym służyć ma realizacja wyodrębnionego zadania publicznego.

Inne daniny publiczne, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, mogą się zatem różnić od podatku, po pierwsze, celowym, a nie ogólnym i budżetowym przeznaczeniem, po drugie, wzajemnością – związkiem między wniesieniem daniny a dokonaniem określonej czynności przez organ państwowy, chociażby częściową odpłatnością.

Na powyższe cechy daniny publicznej wskazywał również w swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Szczególnie znamieny jest wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, w którym Trybunał uznał, że daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji „jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw” (zob. też wyroki TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22).

Zatem podatki i inne daniny publiczne, o których mowa w art. 217 Konstytucji, wyróżniają się spośród „ciężarów i świadczeń publicznych”, do których z kolei odwołuje się art. 84 Konstytucji, stałością istnienia i pieniężnym charakterem oraz przeznaczeniem, co do zasady, na utrzymanie państwa czy też realizację ważkiego z punktu widzenia wartości konstytucyjnych celu publicznego (zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 122).

5.4. Do typowych danin publicznych zalicza się przede wszystkim wskazane wprost w art. 217 Konstytucji podatki, a także opłaty – z natury rzeczy mające charakter odpłatny oraz cła, których głównym celem jest ochrona gospodarcza obrotu towarowego z zagranicą. W doktrynie prawa przeważa także pogląd o daninowym charakterze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (zob. A. Bień-Kacała, *op.cit.*, s. 138; J. Glumińska-Pawlic, *op.cit.*, s. 867). O tym, czy dane świadczenie jest podatkiem, opłatą publiczną, cłem, czy też ma jeszcze inną formę daniny publicznej, przesądzają – co oczywiste – materialnoprawne, konstytutywne cechy tego świadczenia, a nie sama nazwa nadana przez ustawodawcę (zob. wyrok o sygn. P 9/09). Wnioskowanie z ustawowej nazwy świadczenia publicznego o jego istocie ma z natury rzeczy formalny i ograniczony walor. Ostatecznie dopiero merytoryczne przesłanki determinują zaliczenie danego świadczenia publicznego do określonego rodzaju danin publicznych.

Niezależnie jednak, czy będziemy mieli do czynienia z podatkiem, czy też inną daniną publiczną, o której mowa w art. 217 Konstytucji, ustawodawcę wiązać będzie tzw. reżim ustawy daninowej, tj. obowiązek nie tylko nałożenia daniny publicznej w drodze ustawy, ale i ustawowego określenia jej konstrukcji prawnej. Oczywiście w przypadku podatków, a zatem ustaw podatkowych, dochodzić będzie kolejne konstytucyjne obostrzenie, a mianowicie zakaz procedowania i uchwalenia takiej ustawy w trybie pilnym (art. 123 ust. 1 Konstytucji).

6. Charakter składek na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika, których podwyższenie wprowadziła ustawa zmieniająca z 2011 r.

Ze względu na zarzut niekonstytucyjności ustawy zmieniającej z 2011 r. oparty na twierdzeniu o podatkowym (i alternatywnie daninowym) charakterze składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika, Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy powyższa składka ma w istocie charakter podatkowy.



6.1. Podatek w odczuciu społecznym symbolizuje niewątpliwie wszelkie obciążenia publiczne o finansowym charakterze (zob. C. Kosikowski, *Opinia prawna z 27 listopada 2012 r.*, s. 4). Nie należy się zatem dziwić, że także składki na ubezpieczenia społeczne są na płaszczyźnie ekonomicznej utożsamiane właśnie z podatkiem (zob. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich charakter prawny*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XVI/2007, s. 349). Tym bardziej, że w doktrynie prawa, w odniesieniu do poprzedniego modelu zabezpieczeń społecznych, obowiązującego do 1 stycznia 1999 r., tj. do wejścia w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wyrażane były poglądy, że składki na ubezpieczenia społeczne zbliżają się w swoim charakterze do podatku celowego – „podatku od zatrudnienia” (zob. J. Wantoch-Rekowski, *op.cit.*, s. 350-351). W tamtym okresie składki były jednak opłacane wyłącznie przez zakłady pracy z własnych środków (funduszu płac) za każdego pracownika przez okres trwania ubezpieczenia społecznego i stanowiły bezpośrednio dochód budżetowy państwa (zob. K. Ślebzak, *Ekspertyza z 10 grudnia 2012 r.*, s. 5, 15-16).

Do wyodrębnienia funduszy ubezpieczeniowych z budżetu państwa doszło po utworzeniu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ustawą z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych; Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137), jako pozabudżetowego funduszu celowego, któremu przekazano składki na ubezpieczenie społeczne. Następnie 1 stycznia 1999 r. w życie weszła reforma ubezpieczeń społecznych – ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, na mocy której doszło do wyodrębnienia w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego, chorobowego oraz rezerwowych, a ponadto do tzw. ubruttowienia płac i podzielenia obowiązku opłacania składek między pracowników i pracodawców. Podstawowym założeniem nowego systemu była już zasada samofinansowania ubezpieczeń społecznych i przywrócenie tzw. składki podzielonej, a tym samym wyłączenia systemu ubezpieczeń społecznych z typowego finansowania budżetowego. Udział państwa w finansowaniu ubezpieczeń społecznych sprowadza się do dotacji z budżetu państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy też udzielania mu nieoprocentowanych pożyczek (art. 53 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). FUS pozostaje nadal funduszem celowym bez osobowości prawnej, może natomiast zaciągać kredyty (art. 51 i art. 53 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Dysponentem środków FUS jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) – art. 51 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zob. K. Ślebzak, *Ekspertyza z 10 grudnia 2012 r.*, s. 16). Nie ulega zatem wątpliwości, że charakter prawny składki na ubezpieczenie społeczne, w tym na ubezpieczenie rentowe, zależy w dużej mierze od przyjętego systemu zabezpieczeń społecznych oraz ukształtowania jego podstawowych instytucji prawnych, w tym ich relacji do budżetu państwa.

6.2. Pojęcie składek na ubezpieczenia społeczne, w tym ubezpieczenie emerytalne, nie zostało w doktrynie prawa do końca wyjaśnione (zob. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne...*, s. 350). Za najlepiej oddającą istotę składek na ubezpieczenie społeczne uznaje się wciąż aktualną definicję W. Szuberta, zgodnie z którą składki to świadczenia pieniężne, których cechami charakterystycznymi są: 1) przymusowość – wynika ona pośrednio z przymusowego charakteru samego ubezpieczenia; 2) celowość – składki są przeznaczone na pokrycie świadczeń łagodzących skutki zdarzeń objętych ryzykiem ubezpieczeniowym; 3) odpłatność – rozumiana jako powiązanie składek ze świadczeniem wzajemnym ze strony instytucji ubezpieczeniowej (W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 217). Również obecnie podobnie definiuje składki na ubezpieczenia społeczne I. Jędrasik-Jankowska, przyjmując, że składka to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezzwrotnym – składka opłacona w prawidłowy sposób i we właściwej wysokości nie podlega zwrotowi (I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 73).

Ustawodawca nie definiuje pojęcia „składki na ubezpieczenie społeczne” czy też węższej „ubezpieczenie rentowe”. Zgodnie z art. 4 pkt 1 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych składki to po prostu składki na ubezpieczenia społeczne osób ubezpieczonych, a więc osób fizycznych podlegających chociaż jednemu z ubezpieczeń przewidzianych w ustawie. Składki są zatem charakterystycznym źródłem finansowania zabezpieczeń społecznych, posiadającym odrębną nazwę własną (zob. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 98-99). Naturalnie występują różnice między poszczególnymi rodzajami składek na ubezpieczenie społeczne ze względu na finansowanie odmiennych ubezpieczeń – emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego.

W doktrynie nie ma natomiast wątpliwości, czym jest podatek z perspektywy prawnej. Podatek jest świadczeniem pieniężnym, ogólnym, przymusowym, nieodpłatnym (nieekwiwalentnym), bezzwrotnym, wnoszonym na rzecz państwa (Skarbu Państwa) lub jednostek samorządu terytorialnego (zob. np. C. Kosikowski, *Opinia prawna z 27 listopada 2012 r.*, s. 3-4). Należy przypomnieć, że podobnie definiuje podatek także ustawodawca

w art. 6 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym „Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”.

6.3. Ustalenie, czy składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika, której wysokość została podwyższona ustawą zmieniającą z 2011 r., ma charakter podatkowy, wymaga zatem konfrontacji ze wskazanymi wyżej cechami podatku.

Nie budzi zastrzeżeń, że składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika ma cechy świadczenia pieniężnego, przymusowego i bezzwrotnego, a ponadto generalnego (ogólnego) i jednostronnie ustalanego. Opłacanie składek na ubezpieczenia rentowe następuje w formie pieniężnej, co potwierdza art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, mówiący o finansowaniu składek w sposób podzielony przez ubezpieczonego i płatnika. Składki na ubezpieczenia rentowe mają co do zasady charakter przymusowy i co więcej także jednostronnie ustalany, co wynika z nałożenia obowiązku ubezpieczenia rentowego w drodze ustawy – art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należności z tytułu nieopłaconych w terminie składek podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej. Należne składki rentowe – opłacone w prawidłowej wysokości – nie podlegają zwrotowi. Składki na ubezpieczenia rentowe mają ponadto oczywiście charakter generalny (ogólny), są nałożone w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych na określone kategorie podmiotów. W powyższym zakresie składki na ubezpieczenie rentowe wykazują zatem cechy właściwe także podatkowi.

Cechą wyróżniającą podatek jest jego zdecydowanie fiskalna funkcja, wyrażająca się w ogólnym przeznaczeniu służącym finansowaniu państwa jako takiego i zadań publicznych. W konsekwencji podatki stanowią dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, mają więc charakter budżetowy.

Natomiast składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika stanowi przychód Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (wyodrębnionego w jego ramach funduszu rentowego), będącego państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest ZUS (art. 52 ust. 1 pkt 1 i art. 51 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Państwowy fundusz celowy jest wyodrębniany organizacyjnie i finansowo dla realizacji określonych zadań publicznych państwa. Nie posiada jednak odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej. W myśl ustawy o finansach publicznych przychody państwowych funduszy celowych, w tym wprost wymienione składki, stanowią z jednej strony daninę publiczną, z drugiej strony nie są dochodami budżetu państwa (art. 5 ust. 2 pkt 1 i art. 111 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Składki na ubezpieczenia rentowe nie są zatem dochodami budżetowymi Skarbu Państwa ani jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, składki na ubezpieczenia rentowe służą realizacji określonego celu – konkretnego zadania publicznego, a mianowicie zapewnienia zabezpieczenia społecznego wszystkim ubezpieczonym (czy też ich najbliższym) na wypadek zaistnienia określonego ryzyka socjalnego związanego z niezdolnością do pracy. Składki na ubezpieczenia rentowe w części finansowanej przez płatnika różnią się zatem od podatków przede wszystkim przeznaczeniem celowym, a nie ogólnym i budżetowym.

Podstawową cechą wyróżniającą podatki jest także brak odpłatności (ekwiwalentności). Jak wskazano wyżej, uiszczeniu podatku nie towarzyszy żadne bezpośrednio z podatkiem powiązane świadczenie wzajemne ze strony państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (zob. W. Nykiel, *op.cit.*, s. 28). Czymś zupełnie innym jest tzw. odpłatność ogólna, a więc możliwość korzystania przez podatnika ze świadczeń finansowanych z dochodów publicznych, które państwo realizuje w ramach wypełniania zadań publicznych. Zakres tego rodzaju świadczeń nie zależy bowiem ani od wysokości płaconego podatku, a często nawet od realizacji obowiązku podatkowego.

Natomiast po przeprowadzeniu reformy systemu ubezpieczeń społecznych z 1999 r. cechą ubezpieczenia społecznego – przede wszystkim jednak emerytalnego, jest ekwiwalentność składek i świadczeń, rozumiana jako odpłatność. Przyjęto bowiem tzw. system zdefiniowanej składki – emerytura powinna być zatem pochodną wielkości składek zgromadzonych na kontach indywidualnych i średniej przewidywanej długości życia. Nie ma zatem wątpliwości, że składki na ubezpieczenia emerytalne cechuje wręcz indywidualna odpłatność. W doktrynie podnosi się, że o tego rodzaju odpłatności nie można jednak mówić w odniesieniu do składek na ubezpieczenia rentowe, wypadkowe i chorobowe (zob. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne ...*, s. 357).

Ubezpieczenia rentowe oparte są na koncepcji solidarności ubezpieczonych, powszechności (wynikającej z obowiązkowego charakteru), samofinansowania składek (przy uzupełniającym charakterze dotacji z budżetu państwa), gwarancji państwa oraz wzajemności (K. Ślebzak, *Ekspertyza z 10 grudnia 2012 r.*, s. 25-26). Wzajemność oznacza istnienie zależności między prawem do świadczenia rentowego i jego wysokością a składką na ubezpieczenie rentowe – okresem jej opłacania i wysokością. W tym znaczeniu składki na ubezpieczenia rentowe stanowią swoistą cenę „jaką każdy zainteresowany (objęty przymusem ubezpieczenia) płaci za swoją

ochronę na wypadek zajścia określonego ryzyka socjalnego” (K. Ślebzak, *Ekspertyza z 10 grudnia 2012 r.*, s. 28). Składki opłaca się zatem po to, aby otrzymać (albo też zapewnić najbliższemu członkowi rodziny) prawo do określonego świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Co do zasady osoby nieubezpieczone nie mogą zatem korzystać ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Nie sposób zatem zaprzeczyć, że składka na ubezpieczenie rentowe ma charakter ekwiwalentny.

W przypadku ubezpieczenia rentowego mamy do czynienia, podobnie jak w ubezpieczeniu emerytalnym, z tzw. składką podzieloną. Składki na ubezpieczenia rentowe finansują z własnych środków ubezpieczeni w wysokości 1,5% podstawy wymiaru i płatnicy w wysokości 6,5% podstawy wymiaru (art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Nie można jednak składce finansowanej przez płatnika odmawiać cech wzajemności. Nie jest to oczywiście odpłatność indywidualna, ale pośrednia ekwiwalentność. W tworzeniu systemu ubezpieczeń rentowych partycypują zarówno ubezpieczeni, jak i płatnicy (zob. K. Ślebzak, *Ekspertyza z 10 grudnia 2012 r.*, s. 19). Korzyści z płacenia składek na ubezpieczenia rentowe mają także płatnicy składek – pracodawcy. Zapewniają sobie bowiem zwolnienie od ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z wystąpieniem określonych zdarzeń losowych dotyczących pracowników. Opłacane ubezpieczenie rentowe obejmuje odpowiedzialność za ryzyka socjalne związane z pracą. Stąd też finansowanie przez płatnika części składki na ubezpieczenie rentowe jego pracowników stanowi oczywistą korzyść pośrednią (C. Kosikowski, *Opinia prawna z 27 listopada 2012 r.*, s. 6). Przemawia to tym samym za ekwiwalentnością składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika. W odniesieniu do składek na ubezpieczenie rentowe mamy do czynienia ze wzajemnością połączoną z zasadą solidaryzmu społecznego (zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 118-119).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika nie ma charakteru podatkowego, jest bowiem świadczeniem ekwiwalentnym i celowym, stanowiącym dochód pozabudżetowy podmiotu publicznego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Mamy zatem do czynienia z dwiema zupełnie odmiennymi instytucjami prawnymi. Składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika, ze względu na odmienne cechy, nie może być zatem utożsamiana z podatkiem.

6.4. Składki na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika wykazują natomiast wszystkie cechy innej niż podatek daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Jak wskazano wyżej, są to świadczenia pieniężne, przymusowe, bezwrotne, powszechne, nakładane władczo – jednostronnie w celu realizacji konkretnego zadania publicznego państwa, a mianowicie zagwarantowania systemu zabezpieczeń rentowych. Składki na ubezpieczenia rentowe, będące dochodami publicznymi, wnoszą się na zasadzie przymusu opartego na władztwie daninowym. Stanowią one dochód pozabudżetowy podmiotu publicznego, jakim jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa o finansach publicznych wprost w art. 5 ust. 2 pkt 1 zalicza składki do danin publicznych obok podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także innych świadczeń pieniężnych, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. W myśl art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, składki są zatem daniną publiczną, której obowiązek wnoszenia na rzecz państwowego funduszu celowego wynika z odrębnej ustawy. Co więcej, w przypadku składek na ubezpieczenie rentowe stałą przesłanką konstytucyjną wprowadzenia danin celowych jest w szczególności zasadnicza wzajemność świadczeń, połączona z zasadą solidaryzmu społecznego. To właśnie szeroko rozumiany system zabezpieczeń społecznych uzasadnia w świetle Konstytucji konieczność istnienia trwałych danin publicznych o wyłącznie celowym charakterze (zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 118-119).

Składki na ubezpieczenia rentowe w części opłacanej przez płatnika wypełniają więc definicję daniny publicznej, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, przyjętą w wyroku TK z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09. Są to bowiem przymusowe, bezwrotne, powszechne świadczenia pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zagwarantowania systemu zabezpieczeń społecznych, służące tym samym wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw.

Nie sposób zatem składkom na ubezpieczenia rentowe w części finansowanej przez płatnika odmówić daninowego charakteru. W konsekwencji nie tylko nałożenie, ale i określenie konstrukcji prawnej ubezpieczenia rentowego, z którą związana jest składka, w tym jej wysokości, a także wszelkich zmian w tym zakresie wymaga wyłączności ustawowej. W przypadku ubezpieczenia rentowego mamy do czynienia z tzw. reżimem ustawy daninowej, o którym mowa w art. 217 Konstytucji.

6.5. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, od charakteru daniny publicznej „zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia

określonych świadczeń publicznych”. Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku uznał, że kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy dane świadczenie jest daniną publiczną o niepodatkowym charakterze, albowiem w konsekwencji „jej uregulowanie wymaga respektowania rygorów ustanowionych w art. 217 Konstytucji, jednakże przy uwzględnieniu jej niepodatkowego charakteru. Powyższa konstatacja musi być brana pod uwagę przy rozważaniu zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawowej”.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał gwarancyjny charakter art. 217 Konstytucji, uznając, że zawarte w tym przepisie wyliczenie należy rozumieć jako nakaz uregulowania na poziomie ustawowym wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których należy m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania lub obciążenia daniną publiczną, stawek podatkowych lub daninowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku lub innej niepodatkowej daniny publicznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (zob. wyroki z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09; 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że składki na ubezpieczenia rentowe w części opłacanej przez płatnika mają charakter odrębnej, niepodatkowej daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji, ze wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, a przede wszystkim koniecznością respektowania zasady wyłączności ustawowej.

#### 7. Ocena zgodności ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

7.1. W niniejszej sprawie wnioskodawca zarzut niekonstytucyjności ustawy zmieniającej z 2011 r. opiera na twierdzeniu, że składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika, mimo nazwania jej przez ustawodawcę składką, ma w istocie charakter podatkowy.

Zdaniem wnioskodawcy świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe ma bowiem – tak jak podatek – charakter pieniężny, przymusowy, bezwrotny, ustalany jednostronnie przez organ publicznoprawny. Co więcej, w przypadku opłacania składki rentowej przez pracodawcę nie może być mowy o jakiegokolwiek odpłatności, skoro to pracownik, a nie płatnik, będzie beneficjentem ewentualnego świadczenia z obowiązkowego ubezpieczenia rentowego. Ponadto składka na ubezpieczenie rentowe stanowi dochód publiczny państwa, będąc przychodem funduszu celowego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 111 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Tym samym, w opinii wnioskodawcy, składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez pracodawcę wypełnia w całości definicję podatku, a ustawa zmieniająca z 2011 r., będąc ustawą podatkową, została uchwalona z naruszeniem trybu pilnego – art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie wnioskodawca formułuje alternatywne uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności oparte o kole i na twierdzeniu, że nawet gdyby przyjąć, że świadczenie ponoszone przez pracodawcę z tytułu finansowania składki na ubezpieczenie rentowe pracownika nie jest podatkiem, to niewątpliwie jest ono inną niż podatek daniną publiczną. Co nie zmienia, w przekonaniu wnioskodawcy, zarzutu niekonstytucyjności, gdyż zakaz procedowania w legislacyjnym trybie pilnym dotyczy projektów szeroko rozumianych ustaw podatkowych obejmujących ustawy daninowe, o których mowa w art. 217 Konstytucji.

7.2. Przechodząc do oceny konstytucyjności należy podkreślić, że ustawa zmieniająca z 2011 r. została uchwalona w tzw. pilnym trybie ustawodawczym, o którym mowa w art. 123 Konstytucji i odpowiednio regulaminie Sejmu, stanowiła bowiem pilny projekt rządowy i stąd proces legislacyjny jej dotyczący przebiegał w szczególnym przyspieszonym trybie. Przedmiotem kwestionowanej ustawy była zmiana art. 16 ust. 1b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polegająca na podwyższeniu wysokości składki na ubezpieczenia rentowe o 2 punkty procentowe – z 6% na 8% podstawy wymiaru. Wzrost składki na ubezpieczenie rentowe obciążył wyłącznie płatnika. Ubezpieczony finansuje z własnych środków składki na ubezpieczenia rentowe na dotychczasowym poziomie, tj. nadal w wysokości 1,5% podstawy wymiaru. Płatnik natomiast w wysokości 6,5% podstawy wymiaru.

Wnioskodawca zarzuca, że ustawa zmieniająca z 2011 r. – będąc *de facto* ustawą podatkową czy też daninową w rozumieniu art. 217 Konstytucji – została uchwalona z naruszeniem pilnego trybu ustawodawczego – art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem m.in. projektów ustaw podatkowych. Nie jest zatem konstytucyjnie dopuszczalne procedowanie i uchwalenie w trybie pilnym projektu ustawy podatkowej, materia ta – jako wyjątek – została bowiem wprost wyłączona spod tego szczególnego trybu ustawodawczego.

7.3. Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu podkreślić, że znaczenie pojęcia „ustawa podatkowa”, użytego w art. 123 ust. 1 Konstytucji, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia zarzutu naruszenia przez ustawę zmieniającą z 2011 r. pilnego trybu ustawodawczego. Kluczowe z punktu widzenia niniejszej sprawy było zatem rozstrzygnięcie, czy pojęcie „ustawa podatkowa”, użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji, należy rozumieć ściśle i poszukiwać jego samoistnego znaczenia, czy też pojęcie to jest równoznaczne z ustawą daninową, o której mowa art. 217 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pojęcie „ustawa podatkowa”, w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji, ma samoistne i węższe znaczenie niż ustawa daninowa, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Ustawa podatkowa wiąże się z władztwem podatkowym polegającym na nałożeniu szczególnej daniny publicznej o cechach, które uzasadniają nazwanie jej podatkiem. Przez ustawę podatkową należy zatem rozumieć każdą ustawę, która reguluje materię podatkową. Materią podatkową jest bez wątpienia nałożenie podatku oraz określenie jego konstrukcji prawnej, a więc treść wymagana wprost przez art. 217 Konstytucji. Przez ustawę podatkową należy oczywiście rozumieć także takie ustawy, które modyfikują materię podatkową.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawę podatkową, w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, przyjętym w art. 123 ust. 1 Konstytucji, determinuje wyłącznie podatkowy charakter daniny publicznej, której ustawa ta dotyczy. Uznał zatem za konieczne skonfrontować cechy składki na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika, której wysokość podwyższyła ustawa zmieniająca z 2011 r., z istotą podatku.

Uwzględniając wskazania konstytucyjne oraz definicje doktrynalne i prawne oraz dotychczasowe orzecznictwo TK, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że podatek jest świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym i nieekwiwalentnym, nakładanym wyłącznie w drodze norm ogólnych i abstrakcyjnych przez ustawę podatkową, stanowiącym budżetowy dochód Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu co do zasady ogólnym.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika nie ma charakteru podatkowego, jest bowiem świadczeniem wzajemnym i celowym, stanowiącym dochód pozabudżetowy podmiotu publicznego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził tym samym, że podatek i składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika to dwie różne instytucje prawne.

Trybunał Konstytucyjny przyjął natomiast, że składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika nosi wszelkie cechy odrębnej, niepodatkowej daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Ustawa zmieniająca wysokość takiej składki była zatem ustawą daninową, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Podwyższała wysokość odrębnej i niepodatkowej daniny publicznej, jaką jest składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika. Ustawy daninowej, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, nie można jednak utożsamiać z ustawą podatkową, o której mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Pojęcia te mają odmienną konotację znaczeniową – ustawa podatkowa jest pojęciem węższym, obejmującym materię *stricto* podatkową, podczas gdy ustawa daninowa, będąc pojęciem szerszym, dotyczy wszelkich ustaw nakładających daniny publiczne oraz określających ich konstrukcję prawną.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że ustawa zmieniająca z 2011 r. nie narusza trybu pilnego. Zakaz procedowania i uchwalenia w ustawodawczym trybie pilnym, o którym mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji, dotyczy wyłącznie ustawy podatkowej w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, obejmującym materię podatkową *sensu stricto*. Skoro składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika nie jest podatkiem – nie ma charakteru podatkowego, to w konsekwencji także ustawa jej dotycząca – wprowadzająca zmiany w zakresie wysokości takiej składki, nie może być uznana za ustawę podatkową w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że ustawa zmieniająca z 2011 r. jest zgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

## 8. Ocena zgodności art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 2 Konstytucji.

8.1. Wnioskodawca zarzuca także ustawie zmieniającej z 2011 r. – a właściwie jej art. 2 – naruszenie zasady prawidłowej legislacji wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a przede wszystkim odpowiedniej *vacatio legis*, zakazu dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego oraz ochrony interesów w toku.

Zdaniem wnioskodawcy ustawa zmieniająca z 2011 r. nie spełnia wymogu odpowiedniej *vacatio legis*. Zmiany zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw 30 grudnia 2011 r., a więc zaledwie dwa dni przed rozpoczęciem kolejnego roku, przy braku uzasadnienia prawnego dla tak krótkiego okresu.

W opinii wnioskodawcy, ustawa zmieniająca z 2011 r. wprowadziła podwyższenie składki rentowej rozliczanej w cyklu rocznym. Składka na ubezpieczenie rentowe, w części opłacanej przez pracodawcę, jest – zdaniem wnioskodawcy – rozliczana rocznie, skoro do rocznych dochodów odnoszona jest maksymalna podstawa jej wymiaru, a tym samym jej roczna, łączna wysokość. Stąd też okres spoczywania ustawy zmieniającej z 2011 r. powinien wynieść miesiąc i rozpocząć się na miesiąc przed rozpoczęciem roku kalendarzowego.

Co więcej, wnioskodawca nie kwestionuje ani samego podwyższenia składki rentowej w części opłacanej przez płatnika, ani też motywów uzasadniających to podwyższenie związanych z długotrwałym deficytem funduszu rentowego, jego zarzuty dotyczą natomiast zbyt krótkiego – w przekonaniu wnioskodawcy jedynie 2-dniowego – okresu *vacatio legis* (zob. wniosek s. 13).

8.2. Przechodząc do oceny zgodności art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że to właśnie z trwale ukształtowanej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika podporządkowanie legislacji podatkowej wymaganiom wynikającym z proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażających się w ogólnej zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. Tzw. daleko idąca swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest bowiem „w swoisty sposób równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo), przede wszystkim respektowania zasad prawidłowej legislacji, w szczególności ochrony interesów w toku, zakazu zmian w trakcie roku podatkowego oraz odpowiedniej *vacatio legis* i należyście sformułowanych przepisów przejściowych.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne przyznać, że obowiązek ustawodawcy przestrzegania tzw. proceduralnych wymogów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) odnosi się oczywiście także do legislacji daninowej, tj. do nakładania innych niż podatkowe danin publicznych oraz określania ich konstrukcji prawnych, o których mowa w art. 217 Konstytucji. W odniesieniu do ustaw daninowych mamy bowiem do czynienia z wynikającą z władztwa daninowego stosunkowo znaczącą swobodą ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści regulacji danin publicznych. Państwo – poprzez swoje decyzje ustawodawcze – ma bowiem prawo, korzystając z władztwa daninowego, obciążania zarówno osób fizycznych, jak i prawnych obowiązkami wynikającymi z nałożenia danin publicznych służących ogólnemu czy też celowemu finansowaniu zadań publicznych. Swoboda ta winna być zatem balansowana wymaganiami proceduralnymi analogicznymi do tych, które jednoznacznie obowiązują w odniesieniu do legislacji podatkowej.

Nie należy jednak tracić z pola widzenia, że spośród danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji, tylko podatki pełnią jednoznacznie funkcję fiskalną, są więc stałym elementem ustrojowym, bez którego państwo jako takie nie może funkcjonować ani wypełniać swych zadań. Stąd też ustawodawca korzysta ze znacznie większej swobody wyznaczania materialnych granic podatków, której z kolei winno odpowiadać znaczące zaostrenie wymagań proceduralnych. Wyraźne wyodrębnienie podatków od innych danin publicznych, o których mowa w art. 217 Konstytucji, świadczy o tym, że nie może być mowy o bezrefleksyjnym stosowaniu wprost podatkowych wymogów proceduralnych do legislacji daninowej. Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości konieczność odpowiedniego stosowania wypracowanych w orzecznictwie TK podatkowych standardów proceduralnych do niepodatkowych danin publicznych, w rozumieniu art. 217 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając powyższe ustalenia, przystąpił do oceny konstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. z punktu widzenia zakazu zmian w trakcie roku podatkowego, ochrony interesów w toku oraz odpowiedniej *vacatio legis*, jako szczegółowych wymogów wynikających z prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji).

8.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że „Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika zakaz takiego stanowienia prawa, tak co do treści jak i co do formy, które może być zaskoczeniem dla

obywatela. Obywatel powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż «nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań» (wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81 i powołane tam orzecznictwo TK).

Gdy chodzi o legislację podatkową, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że nie jest w zasadzie dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego (zob. począwszy od orzeczenia TK z 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 6, s. 49-50). Zmiany takie, gdy chodzi o podatki rozliczane w skali rocznej, jak obecnie ukształtowany podatek dochodowy od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (zob. wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97 oraz orzeczenie z 28 grudnia 1995 r., sygn. K 28/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 21, s. 204-205).

Zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego jest traktowany jako uszczegółowienie w odniesieniu do prawa daninowego zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony bezpieczeństwa prawnego. Zakaz zmian w trakcie roku podatkowego jest „zabezpieczeniem możliwości rozporządzania przez jednostkę swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych opublikowanych i znanych podatnikowi jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego” (wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04: „Każdy podatnik, bez względu na uzyskiwane dochody, ma prawo wiedzieć odpowiednio wcześniej, jak ukształtowany zostanie jego obowiązek podatkowy w następnym roku” (OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

Nie ulega zatem wątpliwości, że zakaz zmian prawnych w czasie trwania roku podatkowego odnosi się nie tylko do podatku dochodowego od osób fizycznych, który jest typowym podatkiem rozliczanym w skali rocznej, ale także do wszystkich „innych podatków, w których wymiar podatku dokonywany jest za okresy roczne” (wyrok o sygn. K 48/04). W orzecznictwie TK brak jest wprowadzenia ogólnej definicji pojęcia „podatku rozliczanego w skali rocznej”. Trybunał Konstytucyjny odwołuje się bowiem w tym zakresie do typowych cech podatku dochodowego od osób fizycznych, uznając, że jest to, po pierwsze, podatek wymierzany od sumy dochodów uzyskanych w ciągu roku podatkowego, bez względu na to, w jakiej dacie tego roku dochody wpłynęły do podatnika; po drugie, rozliczenie tego podatku może nastąpić dopiero w następnym roku kalendarzowym (zob. orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93). To właśnie ze względu na opisany sposób rozliczania takiego podatku podatnik nie powinien być zaskakiwany zmianami w trakcie trwania roku podatkowego, z reguły zbieżnego z rokiem kalendarzowym.

Powyższe rozumienie zakazu dokonywania w trakcie roku podatkowego zmian w dziedzinie prawa podatkowego odnoszących się do podatków pobieranych w skali roku podatkowego (kalendarzowego) zostało potwierdzone w nowszym orzecznictwie TK i jednoznacznie ograniczone do sfery prawa daninowego (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3).

W konsekwencji zarzut wnioskodawcy co do naruszenia przez art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. zakazu zmian prawnych w trakcie trwania roku podatkowego można podzielić tylko wtedy, gdyby uznać, że składka na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika jest daniną publiczną rozliczaną w skali rocznej. Zakaz dokonywania zmian prawnych w czasie trwania roku podatkowego z uwagi na swoją treść i funkcję dotyczy bowiem tylko takich podatków i analogicznie także niepodatkowych danin publicznych, których wymiar dokonuje się w okresie rocznym – roku podatkowego (daninowego).

Składki na ubezpieczenia rentowe „obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu w całości płatnicy składek” (art. 17 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W myśl art. 47 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych płatnik składek co do zasady w tym samym terminie przesyła deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc. Składki za dany miesiąc są zatem opłacane nie później niż: 1) do 10 dnia następnego miesiąca – dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie; 2) do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; 3) do 15 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników (art. 47 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Wskazuje to dość jednoznacznie na miesięczny wymiar składek na ubezpieczenia rentowe.

Nie zmienia tej oceny wprowadzenie tzw. rocznego limitu składki, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W myśl art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia rentowe w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, ustawie o przewidywanym budżetowym lub ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone – z zastrzeżeniem ust. 2 i 9. Wskazany tzw. limit składek służy zatem określeniu kwoty – podstawy wymiaru, po przekroczeniu której nie

będzie już naliczana i odprowadzana składka na ubezpieczenie rentowe, a nie – jak twierdzi wnioskodawca – rocznemu rozliczaniu powyższej składki.

Nie sposób też uznać argumentu wnioskodawcy, jakoby za rocznym rozliczaniem składki na ubezpieczenie rentowe przemawiało odwołanie do rozumienia pojęcia „przychodu”, stanowiącego podstawę wymiaru składki, przyjętego na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 18 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń). Składki na ubezpieczenia rentowe w części opłacanej przez płatnika są to bowiem ustalone procentowo w stosunku do podstawy wymiaru, a więc *de facto* wynagrodzenia pracownika, obliczane i odprowadzane aż do osiągnięcia określonej na dany rok maksymalnej kwoty – daniny publiczne rozliczane i opłacane w skali miesięcznej.

Skoro składka na ubezpieczenie rentowe nie jest daniną publiczną rozliczaną w wymiarze rocznym, to do zmian wysokości tej składki nie ma zastosowania zakaz wprowadzania zmian prawnych w czasie trwania roku podatkowego dotyczący podatków rozliczanych w skali rocznej i wynikający z niego wymóg, aby ewentualne zmiany wchodziły w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (tożsameso z rokiem kalendarzowym).

Trybunał Konstytucyjny uznał w konsekwencji, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie narusza art. 2 Konstytucji w aspekcie zakazu zmian w prawie podatkowym (daninowym) podczas trwania roku podatkowego.

8.4. W orzecznictwie TK przyjęto, że „W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań” (wyrok TK wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97 oraz powołane tam orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, s. 301).

Ochrona interesów w toku odnoszona była początkowo w orzecznictwie TK do legislacji podatkowej, przyjmowano bowiem, że „ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku” (wyrok TK o sygn. K 26/97).

Następnie w orzecznictwie TK uznano, że zasada ochrony interesów w toku chroni określone przedsięwzięcia – gospodarcze lub finansowe – rozpoczęte pod rządami uregulowań dotychczas obowiązujących, które trwają nadal w chwili zmiany przepisów. Trybunał Konstytucyjny precyzyjnie określił także przesłanki, które muszą zostać łącznie spełnione, aby interesy w toku podlegały konstytucyjnej ochronie: 1) przepisy prawa powinny wyznaczać pewien horyzont czasowy do realizowania określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcie to musi mieć – ze swej natury – charakter rozłożony w czasie i nie może się realizować w wyniku jednorazowego zdarzenia gospodarczego; 3) jednostka powinna faktycznie rozpocząć realizację określonego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania dawnych przepisów (por. wyroki TK: z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09; z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97; z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 2).

W sytuacjach, gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy do zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego, nie można zmieniać takich „reguł gry” przed upływem okresu czy terminu, który przewidział sam ustawodawca (por. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 5 lipca 2011 r., sygn. P 36/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 50). Jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 26/97: „Skoro bowiem, w zaufaniu do obowiązującego prawa, zostało już rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, iż będzie się ono realizować w pewnym okresie czasu, to – wyjąwszy sytuacje szczególne – obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten okres czasu bezpiecznie wykorzystać”. Konstytucyjna ochrona interesów nie obejmuje zatem potocznie rozumianych interesów „w ogólności”. Nie należy także utożsamiać zasady poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów prawnych w odniesieniu do danej działalności, gdyż jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, zmienność prawa jest elementem, z którym jego adresaci muszą się liczyć (por. wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01).

Uwzględniając powyższe okoliczności, nie ulega wątpliwości, że konstytucyjna ochrona interesów w toku nie może odnosić się do zmiany – podwyższenia wysokości składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika. Jak wykazano wyżej, składka na ubezpieczenie rentowe ma charakter niepodatkowej daniny publicznej rozliczanej i opłacanej miesięcznie. Trudno zatem mówić o wyznaczeniu przez przepisy prawa pewnego horyzontu czasowego na realizację danego przedsięwzięcia gospodarczego lub finansowego ani o samym przedsięwzięciu rozłożonym w czasie i wreszcie o zmianie „reguł gry” podczas realizacji takiego przedsięwzięcia. Nie sposób więc uznać, że doszło do naruszenia – będących „w toku”, w wyżej omówionym rozumieniu konstytucyjnym – interesów płatników składki na ubezpieczenie rentowe.



Zmiana wysokości składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika mogła natomiast wpłynąć na ogół interesów płatnika, zwiększyła bowiem w sposób oczywisty jego obciążenia z tytułu niepodatkowych danin publicznych. A zatem *prima facie* w odniesieniu do kwestionowanej regulacji najbardziej adekwatnym wymogiem proceduralnym wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego wydaje się nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* dla wprowadzania zmian w zakresie prawa podatkowego (daninowego).

Trybunał Konstytucyjny uznał w konsekwencji, że kwestionowany art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie narusza art. 2 Konstytucji w aspekcie ochrony interesów w toku.

8.5. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kwestii konstytucyjnego nakazu ustanawiania przez ustawodawcę *vacatio legis* i nadawania jej „odpowiedniego” wymiaru czasowego. Wskazywał, że „odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania przez adresatów norm prawnych – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji (por. orzeczenie TK z 11 września 1995 r., sygn. P 1/95, OTK ZU nr 1/1995, poz. 3, oraz wyroki z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09 oraz 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48). Ocena, czy w konkretnym wypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

W odniesieniu do legislacji podatkowej (daninowej) został w orzecznictwie TK potwierdzony wymóg zachowania co najmniej miesięcznej *vacatio legis* (zob. np. wyrok TK z 8 stycznia 2009 r., sygn. P 6/07). Jak stwierdzono w wyroku TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04: „Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego – o czym już wspomniano wcześniej – ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy zwiększaniu obciążeń daninowych należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, co najmniej miesięczny okres do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami” (zob. również wyrok z 18 grudnia 2002 r., sygn. K 43/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 96). W odniesieniu do podatków rozliczanych w skali rocznej Trybunał Konstytucyjny zastrzył wymogi wynikające z odpowiedniej *vacatio legis*, przyjmując, że ewentualne zmiany w zakresie takiego podatku „powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego” (wyrok TK o sygn. K 13/01 oraz orzeczenie o sygn. K 28/95). Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do zmian w zakresie prawa podatkowego (daninowego) wymaga zatem konsekwentnie spełnienia standardu miesięcznej *vacatio legis* (w stosunku do podatków rozliczanych w skali rocznej dodatkowo rozpoczynającej się przed końcem roku rozliczeniowego).

Wnioskodawca zarzuca ustawie zmieniającej z 2011 r., a w zasadzie jej art. 2, naruszenie odpowiedniej *vacatio legis*, twierdzi bowiem, że kwestionowana ustawa powinna być uchwalona i ogłoszona na co najmniej jeden miesiąc przed końcem poprzedniego roku kalendarzowego.

Powyższy zarzut można by podzielić jedynie wtedy, gdyby podwyższona ustawą zmieniającą z 2011 r. składka na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika była daniną publiczną rozliczaną w skali rocznej (podobnie jak np. podatek dochodowy od osób fizycznych). Trybunał Konstytucyjny wykazał już, że składka na ubezpieczenie rentowe jest opłacana i rozliczana miesięcznie, nie nosi więc cech daniny rozliczanej w cyklu rocznym. Stąd też nie ma do niej zastosowania zastrzyżony wymóg, nakazujący nie tylko, aby zmiany prawne poprzedzał okres co najmniej jednego miesiąca *vacatio legis*, ale aby okres ten przypadł przed końcem roku kalendarzowego – podatkowego.

Nie ulega jednak wątpliwości, że podwyższenie składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika, wprowadzone ustawą zmieniającą z 2011 r., winno podlegać konstytucyjnej ocenie z perspektywy dochowania odpowiedniej *vacatio legis* dla zmian w zakresie prawa daninowego, jako szczególnego wymogu proceduralnego wynikającego z zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – art. 2 Konstytucji.

Legislacja daninowa (podatkowa) zawsze podlegać musi starannej ocenie z punktu widzenia dochowania przez ustawodawcę proceduralnych wymagań. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia, że jej efekty dla podmiotów obciążonych daninami publicznymi przybierają konkretny wymiar finansowy i najczęściej łączą się z uszczupleniem dochodów.

Stąd też tak istotna jest pewność prawa zapewniająca jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiające decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jak stwierdzono w wyroku TK o sygn.

K 13/01: „Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny”. Przy zmianie prawa prawodawca narusza wskazane wartości wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, ponieważ w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, a więc przede wszystkim, gdy nie zachował odpowiedniej przy zmianie prawa daninowego – co najmniej miesięcznej – *vacatio legis*.

Wnioskodawca zarzuca ustawie zmieniającej z 2011 r., że w sposób nagły i zaskakujący – bez odpowiedniej *vacatio legis* – podwyższyła wysokość składki rentowej w części opłacanej przez płatnika (z reguły pracodawcę).

Ustawa zmieniająca z 2011 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 30 grudnia 2011 r. Z kolei kwestionowany art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowią, że wchodzi ona w życie 1 lutego 2012 r. Łatwo zatem obliczyć, że okres *vacatio legis* ustawy zmieniającej z 2011 r. wyniósł 32 dni. Długość tzw. spoczywania ustawy przekroczyła zatem nieznacznie wymiar jednego miesiąca. *Prima facie* ustawa zmieniająca z 2011 r. wypełniła zatem standard w odniesieniu do nowelizacji prawa daninowego (podatkowego), a mianowicie, między ogłoszeniem ustawy w Dzienniku Ustaw a jej wejściem w życie upłynął dystans czasowy w wymiarze co najmniej jednego miesiąca – odpowiednia, co najmniej miesięczna *vacatio legis*.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się jednak, że ocena, czy w konkretnym wypadku długość *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, wiąże się tym samym wymóg odpowiedniości *vacatio legis* z potrzebą zagwarantowania adresatom norm prawnych możliwości pokierowania swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowych regulacji (zob. np. wyroki z: 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07; 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09 oraz 8 maja 2012 r.). Instytucja „spoczywania ustawy” zapewnić ma bowiem odpowiedni czas na zaznajomienie się z nowymi przepisami oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje (zob. wyroki TK z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01 i 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że płatnicy składek na ubezpieczenie rentowe mieli zagwarantowany 32-dniowy okres na zapoznanie się i dostosowanie się do regulacji przewidzianej w ustawie zmieniającej z 2011 r. A zatem czas spoczywania ustawy wystarczający dla wprowadzania zmian w odniesieniu do prawa daninowego – ze względu na przedmiot regulacji.

Co więcej, z całokształtu okoliczności towarzyszących uchwaleniu ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika, że jej adresaci nie tylko nie zostali zaskoczeni co do przedmiotu i treści nowych unormowań, ale mieli także w praktyce dłuższy czas na dostosowanie się do nowej regulacji ze względu na przyjęty system rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenia rentowe.

Należy, po pierwsze, przypomnieć, że podwyższenie wysokości składki rentowej w części finansowanej przez płatnika zostało zapowiedziane już w *exposé* Prezesa Rady Ministrów ogłoszonym 18 listopada 2011 r., w związku z wieloletnim deficytem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – funduszu rentowego. Po drugie zaś, podwyższenie składki na ubezpieczenie rentowe w części opłacanej przez płatnika (które weszło w życie 1 lutego 2012 r.) w praktyce miało zastosowanie dopiero w marcu 2012 r. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych składki za dany miesiąc są opłacane nie później niż: 1) do 10 dnia następnego miesiąca – dla osób fizycznych opłacających składkę wyłącznie za siebie; 2) do 5 dnia następnego miesiąca – dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych; 3) do 15 dnia następnego miesiąca – dla pozostałych płatników.

Nie ulega zatem wątpliwości, że płatnicy składek na ubezpieczenie rentowe mieli możliwość zapoznania się z regulacją przewidzianą w ustawie zmieniającej z 2011 r., a także w praktyce dłuższy, bo trwający nawet do marca 2012 r., okres na dostosowanie się do nowych warunków, niż wynikający tylko z 32-dniowej *vacatio legis*. Co oczywiste, podwyższenie o 2% składki rentowej w części opłacanej przez płatnika – najczęściej pracodawcę pociągnęło za sobą także podwyższenie kosztów pracy. Nie sposób jednak uznać, że podwyższenie składki rentowej, jako jednego z wielu czynników mających wpływ na decyzje gospodarcze, w tym dotyczące zatrudnienia pracowników – uniemożliwiło płatnikom składek rentowych zaadaptowanie się do nowych warunków i udaremniło racjonalne rozporządzenie swoimi interesami w ogólności.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne jeszcze raz w tym miejscu podkreślić, że możliwości adaptacyjne adresata zmienionej regulacji prawnej podlegają szczególnej ochronie z perspektyw zasady ochrony interesów w toku oraz zakazu zmian w prawie daninowym w odniesieniu do danin rozliczanych w skali rocznej. Jak wykazano wyżej, ze względu na brak cech daniny publicznej rozliczanej w skali rocznej, a także wymaganych kryteriów określających interesy w toku, standardy te nie odnoszą się do podwyższenia składki rentowej w części opłacanej przez płatnika, przewidzianego w ustawie zmieniającej z 2011 r.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się natomiast, że na ocenę dochowania odpowiedniej *vacatio legis* przy wprowadzaniu zmian w zakresie prawa podatkowego istotny wpływ ma wyważenie różnych wartości, w tym przede wszystkim uwzględnienie ważnego interesu publicznego, rozumianego jako dobro wspólne (zob. np. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6). Ważny interes publiczny przejawia się często w ochronie stabilności finansów państwa, w szczególności zaś w konieczności zachowania równowagi budżetowej państwa, nie może być jednak postrzegany wyłącznie jednopłaszczyznowo, a mianowicie w kategoriach ochrony interesów fiskalnych państwa. Ochrona bezpieczeństwa finansowego państwa służy bowiem dobru wspólnemu i umożliwia urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej. Stąd też ważny interes publiczny jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego często utożsamiany z ważnym interesem społecznym (por. np. wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Zatem za skróceniem wymaganego okresu *vacatio legis* przemawiać mogą ważny interes publiczny czy też ważne względy społeczne, mające podstawy w wartościach konstytucyjnych (por. np. wyroki z 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98 oraz 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie uznawał, że nakaz odpowiedniej *vacatio legis* nie ma charakteru absolutnego, a ustawodawca może wręcz z niego zrezygnować, jeżeli przemawia za tym właśnie ważny interes publiczny czy też społeczny (zob. np. wyroki z 1 czerwca 2004 r., sygn. U 2/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 54 oraz z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09).

Trybunał Konstytucyjny pragnie zatem zauważyć, że w rozpoznawanej sprawie ustawodawca dokonywał zmian w zakresie wysokości składki na ubezpieczenie rentowe w sytuacji długotrwałego deficytu funduszu rentowego, ale także w stanie finansowym państwa wymagającym szybkich i skutecznych decyzji zmierzających do zrównoważenia budżetu, w tym m.in. ograniczenia dotacji czy pożyczek przeznaczonych właśnie na finansowanie deficytu FUS. Nie należy jednak tracić z pola widzenia, że ochrona finansów publicznych w postaci ograniczenia deficytu funduszu rentowego służyć miała w szczególności zagwarantowaniu realizacji prawa do zabezpieczeń społecznych – społecznego ubezpieczenia rentowego. Nie ulega zatem wątpliwości, że w sytuacji uzasadnionej wskazanym ważnym interesem społecznym, powiązanim z zachowaniem równowagi budżetowej państwa, ustawodawcy przysługiwał większy margines swobody regulacyjnej także w odniesieniu do długości okresu dostosowawczego (zob. np. wyrok TK o sygn. Kp 6/09).

Uwzględniając całokształt wskazanych okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że przewidziana przez ustawodawcę 32-dniowa *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów ustawy zmieniającej z 2011 r. spełnia konstytucyjne wymaganie „odpowiedniości” okresu dostosowawczego w odniesieniu do zmian w zakresie prawa daninowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji także w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że art. 2 ustawy zmieniającej z 2011 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

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

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2013 r. o sygn. K 7/12.

Uważam, że ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706; dalej: zaskarżona ustawa) nie mogła być procedowana w pilnym trybie ustawodawczym, a zatem jest niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja nie zezwala na nakładanie w trybie pilnym podatków i innych danin publicznych.

I. Rozpoznając wniosek, w którym postawiono zarzut naruszenia procedury ustawodawczej, Trybunał powinien być świadomy faktu, że parlament jest miejscem procedur. Legislaturę niemal od zawsze utożsamia się z procedurami, które mają zapewnić nie tylko podjęcie konkretnej decyzji, ale również jej właściwe oprzyrządowanie proceduralne, często stanowiące wartość *per se* (zob. J. Szymanek, *Modus operandi decydowania*

parlamentarnego, [w:] *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne*, red. A. Jamróz, Białystok 2012, s. 287). Właściwie ukształtowane procedury sprzyjają efektywności, transparentności, a nade wszystko jakości podejmowanych rozstrzygnięć. Zarazem w demokratycznym państwie prawnym konieczne jest nie tylko ukształtowanie procedur, lecz także ich przestrzeganie, co jest podstawowym obowiązkiem organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji). Z tych względów rozpatrywanie zarzutu naruszenia procedury ustawodawczej wymaga szczególnej staranności, zwłaszcza gdy – tak jak w niniejszej sprawie – zarzut ten dotyczy naruszenia normy postępowania o randze konstytucyjnej.

II. Przed ustosunkowaniem się do *meritum* rozstrzygnięcia Trybunału nie mogę przejść obojętnie wobec tego, że wydany wyrok sugeruje, iż pilny tryb ustawodawczy jest w istocie rozwiązaniem równoległym czy też równorzędnym do trybu zwykłego. Trybunał uznał, że tryb ten realizuje standardy demokratycznego ustawodawstwa, a ponadto racjonalizuje proces legislacyjny. Gdyby takie stanowisko oddawało obowiązujący stan prawny, pozostałoby tylko zadać pytanie: W jakim celu w Konstytucji przewidziano zwykły tryb ustawodawczy, skoro tryb pilny realizuje te same demokratyczne standardy, a na dodatek jest szybszy i bardziej racjonalny? Nie ulega wątpliwości, że w Konstytucji odmiennie określono rolę i uwarunkowania trybu pilnego.

Należy podkreślić, że od chwili konstytucjonalizacji trybu pilnego (art. 16 „małej konstytucji” z 1992 r.) w orzecznictwie Trybunału oraz literaturze zgodnie wskazuje się, że stanowi on rozwiązanie wyjątkowe – motywowane względami szybkości, odstępstwo od trybu zwykłego (zob. orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1; L. Garlicki, uwagi do art. 123 Konstytucji, [w:] L. Garlicki red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 1-6; J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 179; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 235; W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/1996, s. 52).

Znamienne jest, że art. 123 Konstytucji w pierwszej kolejności (ust. 1) eksponuje ściśle określone warunki skorzystania z trybu pilnego, a dopiero następnie (ust. 2 i 3) wskazuje na odrębności między trybem pilnym a zwykłym. Konstytucja zastrzega, że w trybie pilnym procedowany może być wyłącznie projekt uchwalony przez Radę Ministrów i tylko Rada Ministrów może zdecydować o uznaniu projektu za pilny. Regulacja ta świadczy o wyjątkowym charakterze trybu pilnego, również w tym znaczeniu, że ma on charakter „zewnętrzny” wobec zwykłego trybu ustawodawczego. Zainicjowanie trybu pilnego pozostaje w wyłącznej gestii organu władzy wykonawczej, którego decyzja wiąże legislaturę. Zarazem norma rangi konstytucyjnej określa najistotniejsze materie, szczególnie ważne z punktu widzenia zasad demokracji i demokratyzmu procesu legislacyjnego, które ustrojodawca wyłączył z trybu pilnego, a ściśle rzecz biorąc, zastrzegł dla trybu zwykłego (art. 123 ust. 1 *in fine*). Należą do nich projekty: ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że w trybie pilnym uchwalane nie mogą być również projekty ustaw o zmianie Konstytucji (art. 235) oraz projekt ustawy budżetowej (art. 221-226).

Z postanowień Konstytucji oraz regulaminów parlamentarnych wynika, że tryb pilny zakłada nie tylko znaczne przyspieszenie, lecz także uproszczenie procedury ustawodawczej. Art. 123 ust. 3 Konstytucji skraca termin rozpatrzenia przez Senat ustawy, której projekt zostały uznany za pilny (z 30 do 14 dni) oraz termin podpisania tej ustawy przez Prezydenta (z 21 do 7 dni). Art. 123 ust. 2 Konstytucji nakazuje określenie pozostałych odrębności w regulaminach Sejmu i Senatu. Odrębności te są istotne, albowiem w regulaminie Sejmu (uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r., M.P. z 2012 r., poz. 32, ze zm.) przewidziano m.in., że: doręczenie projektu ustawy pilnej posłom może być zastąpione informacją o wyłożeniu druku do odbioru w Kancelarii Sejmu (art. 72 ust. 2); Marszałek Sejmu może zdecydować o przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu bez zachowania 7-dniowego terminu od doręczenia (art. 73 ust. 1); Marszałek, kierując projekt do komisji, może ustalić nie dłuższy niż 30-dniowy termin przedstawienia sprawozdania (art. 73 ust. 2); w drugim czytaniu Marszałek odmawia poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 76 ust. 3).

W związku z powyższym tryb pilny nieuchronnie wiąże się z niebezpieczeństwem takiej organizacji prac parlamentu, która uchybia jakości tworzonego prawa. Nadanie przez Radę Ministrów klauzuli pilności projektowi ustawy powoduje istotne ograniczenie debaty parlamentarnej, uprawnień indywidualnych posłów i mniejszości parlamentarnych, konsultacji społecznych, prac eksperckich oraz możliwości reakcji przez opinię publiczną. W trybie pilnym decyzje zapadają pod presją czasu, a nie w wyniku merytorycznych argumentów. Słusznie stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. o sygn. K 18/95, że urzeczywistnieniu dyrektyw demokratycznego stanowienia prawa najlepiej służy zwykły tryb ustawodawczy. Należy podkreślić, że dyrektywy te nie wyczerpują się w przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów. Stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób

pozwalający na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Zważywszy na te wartości, ustrojodawca zastrzegł dla trybu zwykłego najistotniejsze materie, a trybowi pilnemu nadał charakter wyjątkowy, co ma istotne znaczenie w kontekście rozpatrywanej sprawy.

III. Przedstawiony Trybunałowi problem konstytucyjny sprowadzał się do rozstrzygnięcia wątpliwości, czy pojęcie „ustawy podatkowe” z art. 123 ust. 1 Konstytucji należy interpretować jako obejmujące wyłącznie najściślej rozumiane podatki, czy jako dotyczące danin publicznych w ich konstytucyjnym rozumieniu (art. 217 Konstytucji). Rozstrzygając tę wątpliwość, Trybunał przychylił się do pierwszego – zawężającego rozumienia pojęcia „ustawy podatkowe”. W zasadzie jedyny argument na poparcie stanowiska Trybunału wynika z porównania terminologii, którą ustrojodawca posłużył się w art. 123 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Nad wyraz rozbudowane uzasadnienie wyroku w istocie ogranicza się do stwierdzenia, że skoro art. 217 wymaga nakładania w drodze ustawy „podatków, innych danin publicznych”, a art. 123 ust. 1 wyłącza z trybu pilnego (zastrzega dla trybu zwykłego) „ustawy podatkowe”, to ustrojodawca świadomie zrezygnował z zastrzeżenia dla trybu zwykłego ustaw dotyczących innych niż podatki danin publicznych. Przyjmując to założenie, Trybunał stwierdził, że zaskarżona ustawa, która podniosła składkę na ubezpieczenie rentowe w części finansowanej przez płatnika, mogła być procedowana w pilnym trybie ustawodawczym, albowiem dotyczy innej niż podatek daniny publicznej.

Stanowiska Trybunału nie sposób podzielić. Trybunał niesłusznie zbagatelizował lub zignorował szereg istotnych argumentów podnoszonych w trakcie postępowania konstytucyjnego, które jednoznacznie wskazują, że „ustawy podatkowe” z art. 123 ust. 1 Konstytucji obejmują podatki i inne daniny publiczne w ich konstytucyjnym rozumieniu.

1. Podzielał pogląd Trybunału, że art. 123 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim zastrzega dla trybu zwykłego „ustawy podatkowe”, nie może być odczytywany w oderwaniu od art. 217 Konstytucji. Jednakże nie jest tak tylko dlatego – na czym w istocie poprzestał Trybunał – że w obu przepisach pojawia się słowo „podatek”. W mojej ocenie, w rozpatrywanej sprawie nie pojawiały się żadne nowe okoliczności, które mogłyby uzasadnić przełamanie dotychczasowego konsekwentnego stanowiska Trybunału, że art. 217 Konstytucji – jako jedyny rozwijający szczególną problematykę władztwa daninowego państwa – powinien być podstawą tłumaczenia pozostałych przepisów Konstytucji dotyczących tej materii. W wyroku z 9 listopada 1999 r. o sygn. K 28/98 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 156) Trybunał trafnie stwierdził, że „treść ustaw podatkowych jest określona w przepisach konstytucyjnych (art. 217 Konstytucji)”, dodając, że pojęciu „ustawy podatkowej” z art. 123 ust. 1 należy „oczywiście przydać szerszy zakres” od definicji tego pojęcia określonej w ordynacji podatkowej. Również w literaturze wyraźnie przeważa pogląd, że pojęcie „ustawy podatkowe” zostało rozwinięte w art. 217 Konstytucji, który określa jego „minimalną treść” (tak m.in. L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 6).

2. Powiązanie art. 123 ust. 1 z art. 217 Konstytucji jest uzasadnione również z tego powodu, że przepisy te pełnią między innymi gwarancyjną funkcję. Art. 217 określa formalne ograniczenia zasady władztwa daninowego państwa (art. 84 Konstytucji). Orzecznictwo Trybunału nie pozostawia wątpliwości, że art. 217 ustanawia konstytucyjny standard, a mianowicie: wszystkie istotne elementy nie tylko stosunku podatkowego, ale każdego stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie (zob. wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 oraz powołane tam orzecznictwo). Gwarancyjne *ratio* ma również art. 123 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim określa materie, które nie mogą być procedowane w trybie pilnym, w tym „ustawy podatkowe”. Zastrzeżenie dla trybu zwykłego „ustaw podatkowych” ma na celu respektowanie reguł rzetelnej legislacji daninowej, dzięki którym dochodzi do efektywnej realizacji takich wartości, jak zaufanie obywatela do państwa i stanowione przez nie prawa daninowego (zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 42). W konsekwencji nie znajdują argumentów na poparcie stanowiska Trybunału, że w ramach kategorii danin publicznych – których nakładanie wymaga spełnienia tych samych konstytucyjnych wymagań formalnych – gwarancje rzetelnego (rozważnego) stanowienia prawa powinny objąć wyłącznie najściślej rozumiane podatki.

3. Nie jest przypadkiem, że art. 123 ust. 1 Konstytucji stawia „ustawy podatkowe” na pierwszym miejscu wśród materii zastrzeżonych dla trybu zwykłego. Jest to przecież jedyna z zastrzeżonych materii, która dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków jednostek. Nie ulega wątpliwości, że ponoszenie świadczeń publicznych stanowi obecnie najbardziej realny i dotkliwy z przewidzianych w Konstytucji obowiązków obywateli. W społecznym odczuciu podatki i inne daniny publiczne nie różnią się. W każdym wypadku mamy do czynienia z przymusowym obowiązkiem przekazania podmiotowi publicznemu części mienia. W konsekwencji w prawie daninowym

szczególnie ważne są gwarancje poszanowania praw jednostek i innych podmiotów obrotu gospodarczego, tym bardziej że ustawodawca ma dużą swobodę nakładania danin publicznych. Z uwagi na zagrożenia wynikające z tej swobody, Trybunał dotychczas stawiał ustawodawcy dalej idące wymagania formalne w związku z nakładaniem wszelkich danin publicznych, niż wynikałoby to z literalnego brzmienia art. 217 Konstytucji. A zatem nie sposób zrozumieć, dlaczego w niniejszej sprawie Trybunał, który zazwyczaj z pełną konsekwencją chroni prawa człowieka, postąpił odmiennie, akceptując pochopne i pośpieszne nakładanie na jednostki innych niż podatki danin publicznych.

4. Trybunał nie powinien był poprzestać na wykładni językowej art. 123 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji. Wykładnia ta nie mogła dać jednoznacznych rezultatów, albowiem przepisy Konstytucji dotyczące władztwa daninowego (art. 84, art. 123 ust. 1, art. 168 i art. 217) posługują się zróżnicowaną i nieskorelowaną terminologią (odpowiednio: „ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki”, „ustawy podatkowe”, „podatki i opłaty lokalne”, „podatki, inne daniny publiczne”). Zarazem w każdym z tych przepisów pojawia się określenie „podatek”, które zajmuje centralne miejsce wśród świadczeń (danin) publicznych. Podatek jest tradycyjnym – najlepiej znanym rodzajem daniny publicznej, a tym samym symbolizuje wszelkie obciążania obywateli o charakterze fiskalnym. A zatem reguły wykładni językowej nie wykluczają również właściwego, w mojej ocenie, rozumienia pojęcia „ustawy podatkowe” z art. 123 ust. 1 Konstytucji jako dotyczącego wszelkich danin publicznych w ich konstytucyjnym znaczeniu.

5. Także wykładnia historyczna nie potwierdza tezy Trybunału, że ustrojodawca w sposób przemyślany zróżnicował terminologię, którą posługuje się w art. 123 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że językowe brzmienie przewidzianych w art. 123 ust. 1 wyłączeń z trybu pilnego powstało w oderwaniu od redakcji art. 217 Konstytucji. W polskim prawie parlamentarnym określenie „ustawy podatkowe” swoją genezę wywodzi z art. 34 ust. 1 regulaminu Sejmu (w brzmieniu pierwotnym), który wskazywał, jakie projekty ustaw nie mogą być rozpatrywane w pierwszym czytaniu na posiedzeniu komisji, a zatem są zastrzeżone do rozpatrywania na posiedzeniu Sejmu (zob. obecnie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu). Przepis ten stanowił inspirację dla określenia materii wyłączonych z trybu pilnego (a zatem zastrzeżonych dla trybu zwykłego), które w 1995 r. dodano do art. 16 ust. 1 „małej konstytucji” (Dz. U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184). Zaliczono do nich właśnie „ustawy podatkowe”. Z kolei regulacja trybu pilnego przewidziana w znowelizowanej „małej konstytucji” stanowiła wzór dla twórców obowiązującej Konstytucji. Z tego właśnie powodu art. 123 ust. 1 Konstytucji posługuje się pojęciem „ustawy podatkowe”, a nie żadnym innym (np. „ustawy daninowe”).

6. Nawet niezależnie od powyższego Trybunał powinien był stwierdzić, że pojęcia „ustawy podatkowe” nie można wyklądać zawężająco, albowiem wynika to z konstytucyjnej regulacji trybu pilnego, jako rozwiązania wyjątkowego (zob. pkt II powyżej). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał nie pozostawiał wątpliwości, że skoro tryb pilny jest rozwiązaniem wyjątkowym, to przepisy stanowiące podstawę jego zastosowania – zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae* – należy wyklądać ściśle. Zadeklarował to również Trybunał w wydanym wyroku, cytując orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r. o sygn. K 18/95. W orzeczeniu tym słusznie stwierdzono: „restrykcyjne interpretowanie i stosowanie w takich wypadkach odnośnych przepisów rangi konstytucyjnej, przeciwstawiające się swego rodzaju ustawodawczemu «działaniu na skrót», trzeba traktować nie tylko jako gwarancję poszanowania kompetencji poszczególnych uczestników procesu ustawodawczego i obowiązujących procedur jako takich, lecz także i przede wszystkim jako ważną gwarancję dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym – gwarancję stanowienia prawa ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych zanim staną się one obowiązującym prawem”.

Niestety z przywołanego orzeczenia Trybunał nie wyciągnął żadnych wniosków. Albowiem Trybunał następnie uznał, że to wyłączenia z trybu pilnego powinny być interpretowane zawężająco, gdyż – zdaniem Trybunału – stanowią wyjątek od reguły – trybu pilnego (szczególnego). Rozumowanie to jest nie do przyjęcia. Oczywiście jest, że Konstytucja przede wszystkim (art. 118-122) przewiduje podstawowy (zwykły) tryb legislacyjny, który stanowi regułę. Następnie (art. 123) Konstytucja wyjątkowo dopuszcza stosowanie trybu pilnego – tzw. zewnętrznego, którego zainicjowanie zależy od Rady Ministrów. Ustanawiając tryb pilny, Konstytucja określa także najistotniejsze materie, zaliczając do nich „ustawy podatkowe”, które nie mogą być w tym trybie procedowane, a zatem są zastrzeżone dla trybu zwykłego. W konsekwencji to tryb pilny jest wyjątkiem, a nie materie z niego wyłączone, które zastrzeżone zostały dla reguły – trybu zwykłego. A zatem nie ma podstaw do zawężającego interpretowania materii zastrzeżonych dla trybu zwykłego (wyłączonych z trybu pilnego), gdyż nie stanowią one wyjątku (tak

zgodnie twierdzą autorzy wielokrotnie powoływani przez Trybunał w wyroku: A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 173; A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny...*, s. 247-248; W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny...*, s. 52). Tym bardziej że taka wykładnia niweczyłaby gwarancyjne *ratio* tej części art. 123 ust. 1 Konstytucji. Zarazem nie można tracić z pola widzenia, że przyjęta przez Trybunał zawężająca interpretacja zastrzeżonych dla trybu zwykłego „ustaw podatkowych” skutkuje niczym innym, jak rozszerzającą wykładnią przepisów o charakterze wyjątku – stanowiących podstawę zastosowania trybu pilnego, co nie jest dopuszczalne.

7. Uznanie przez Trybunał w pełnym składzie, że wyłączenie z trybu pilnego (zastrzeżenie dla trybu zwykłego) dotyczy tylko wąsko rozumianych, a zarazem niezdefiniowanych ściśle, ustaw podatkowych, będzie powodować poważne wątpliwości podczas rozstrzygania, czy określona danina spełnia cechy podatku, a zatem jest wyłączona z trybu pilnego, czy nie jest. Niejednokrotnie trudno odróżnić poszczególne rodzaje danin publicznych, gdyż mogą one mieć charakter mieszany (zob. A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa...*, s. 172). Błędne zakwalifikowanie projektu ustawy przez Radę Ministrów i nadanie klauzuli pilności skutkować będzie – w razie zaskarżenia ustawy – uznaniem jej za niezgodną z Konstytucją. W takim wypadku orzeczenie Trybunału może powodować nie tylko negatywne skutki prawne, lecz także finansowe, w tym dla budżetu państwa.

Ponadto wydaje się, że coraz częściej nakładanie różnego rodzaju danin publicznych, w tym – rzecz jasna – podwyższanie ich wysokości, realizuje wyłącznie cel fiskalny, albowiem zastępuje podwyższanie tradycyjnie wyróżnianych podatków, co – jak łatwo się domyślić – spotkałoby się z o wiele większym sprzeciwem społecznym. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stawał przed problemem rozstrzygnięcia, czy określona danina publiczna, mimo szczególnej nazwy, nie ma w istocie charakteru podatkowego. Wyjściem z tego problemu na gruncie art. 217 Konstytucji okazało się – wspomniane powyżej – ustanowienie jednolitych wymagań formalnych stanowienia podatków i innych danin publicznych. Analogicznie przyjęte przez mnie rozumienie „ustaw podatkowych” – jako dotyczących wszelkich danin publicznych w ich konstytucyjnym rozumieniu (art. 217) – nie tylko sprzyjałoby pewności stanowienia prawa, lecz także uniemożliwiłoby nakładanie w trybie pilnym danin publicznych, które mimo szczególnej konstrukcji prawnej w istocie mają wyłącznie fiskalny charakter.

IV. Trybunał Konstytucyjny uznał, że składka na ubezpieczenie rentowe pracowników w części finansowej przez płatnika (na ogół pracodawcę) nie ma charakteru podatkowego, albowiem charakteryzuje się celowym przeznaczeniem (wpłata do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) oraz „pośrednią ekwiwalentnością (odpłatnością)”. Stanowisko to budzi poważne wątpliwości.

Po pierwsze, nie podzielam poglądu, że przeznaczenie należy do konstytutywnych („oczywistych”) cech podatku. Podatek z pewnością jest świadczeniem: 1) pieniężnym; 2) jednostronnie nakładanym przez związek publicznoprawny; 3) przymusowym; 4) bezzwrotnym; 5) nieodpłatnym. Ogólne przeznaczenie podatku, który zdaniem Trybunału musi stanowić bezpośredni dochód budżetu państwa lub samorządu terytorialnego, nie należy do jego oczywistych cech, tym bardziej że znane są podatki jednoznacznie przeznaczone na finansowanie określonych zadań (podatki celowe). Nie można również abstrahować od faktu, że każdego roku istotna część środków przeznaczanych na wypłacenie rent pochodzi ze środków budżetu państwa, które trafiają do funduszu rentowego pod postacią dotacji oraz pożyczek. Co więcej, w uzasadnieniu rządowego projektu zaskarżonej ustawy podkreślono, że podwyższenie składki rentowej jest „środkiem służącym ograniczeniu strukturalnego deficytu budżetu państwa” (zob. druk sejmowy z 16 grudnia 2011 r. nr 84/VII kadencja). Powyższe argumenty osłabiają walor poznawczy „przeznaczenia daniny” jako kryterium jej klasyfikacji. Uwypuklanie przez Trybunał tego kryterium stanowi przyzwolenie na nakładanie w trybie pilnym podatków na przykład pod postacią opłat celowych należnych wyodrębnionym tylko formalnie z budżetu państwa funduszom.

Po drugie, nie przekonuje mnie teza o „pośredniej ekwiwalentności (odpłatności)” składki rentowej, w każdym razie w części finansowanej przez płatnika. Jak wiadomo, płatnik składek (pracodawca) nie otrzymuje dla siebie żadnego ekwiwalentu z tytułu ich odprowadzania. Co więcej, nawet gdy pracodawca nie uiszcza składki rentowej, nie pozbawia to pracownika prawa do renty. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie prowadzi indywidualnego konta dla ubezpieczonych z tego tytułu, z którego wypłacana byłaby renta. Podstawą stosunku ubezpieczenia rentowego nie jest opłacanie składek, ale nawiązanie stosunku pracy. W przeciwieństwie do zreformowanego systemu emerytalnego ubezpieczenie rentowe jest oparte nie na zasadzie „zdefiniowanej składki”, ale „zdefiniowanego świadczenia”. Wysokość świadczenia rentowego nie zależy tylko od wysokości składek i okresu ich uiszczenia, lecz także od innych czynników, w tym m.in. kwoty bazowej. W związku z powyższym nie ma wątpliwości, że dla pracodawców składka rentowa – tak jak najściślej rozumiane podatki – ma charakter wyłącznie fiskalny.

V. Pragnę również podnieść, że okoliczności uchwalenia zaskarżonej ustawy ilustrują bardzo daleko idące odstępowstwa nawet od tych czasowych rygorów, które przewiduje się dla trybu pilnego w Konstytucji oraz w regulaminie Sejmu. Sejm przeprowadził trzy czytania i przyjął zaskarżoną ustawę w ciągu zaledwie dwóch dni. Następnego dnia ustawa została rozpatrzona przez Senat i przekazana do podpisania Prezydentowi. W konsekwencji trudno dyskutować z zarzutem, że taki sposób procedowania wykluczył nie tylko rzetelną, ale wszelką debatę parlamentarną. Zarazem przy uchwalaniu zaskarżonej ustawy maksymalnie ograniczono czas na konsultacje ze związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców, co – zdaniem tych związków oraz organizacji – uniemożliwiło wypracowanie odpowiedniego rozwiązania na drodze porozumienia z partnerami społecznymi.

Tym samym w iście ekspresowym tempie uchwalono ustawę, która – mimo że nie ma złożonej treści – wywołuje istotne skutki finansowe, gospodarcze i w konsekwencji społeczne. Podwyższenie składki rentowej podniosło koszty pracy, co jest najbardziej odczuwane przez małe podmioty gospodarcze, zatrudniające do kilku osób (które w Polsce stanowią zdecydowaną większość) oraz przez osoby prowadzące działalność gospodarczą na progu jej rentowności. Zaskarżona ustawa spowodowała konieczność ograniczenia zatrudnienia, a także przyczyniła się do zahamowania wzrostu wynagrodzeń. A zatem nie ulega wątpliwości, że decyzja w tak istotnej sprawie jak podniesienie składki rentowej powinna była zostać podjęta z odpowiednim namysłem, po przeprowadzeniu rzetelnej debaty, o którą apelowano w trakcie prac parlamentarnych oraz konsultacji.

W świetle przywołanych skutków podniesienia składki rentowej zastrzeżenia budzi także *vacatio legis* zaskarżonej ustawy – wynosząca 32 dni. Trybunał stwierdził, że była ona wystarczająca, podkreślając, że za szybkim wejściem w życie zaskarżonej ustawy przemawiał ważny interes publiczny i społeczny, przejawiający się w ochronie stabilności finansów państwa, w szczególności równowagi budżetowej. Argumentacji tej nie można podzielić. Deficyt funduszu rentowego jest zjawiskiem wieloletnim i dobrze znanym rządzącym, a nie nagłym i zaskakującym, które wymagałoby pośpiesznej ingerencji ustawodawczej. Należy podkreślić, że poszukiwanie oszczędności jest stałym obowiązkiem organów władzy publicznej, a powoływanie się na trudności budżetowe nie może stanowić usprawiedliwienia wszelkich działań tych organów, w szczególności nazbyt pochopnych i niezgodnych z obowiązującymi standardami.

VI. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił gwarancyjnej roli konstytucyjnych ograniczeń trybu pilnego oraz zignorował przyczyny, ze względu na które w trybie pilnym nie powinny być nakładane ani podatki, ani inne daniny publiczne w ich konstytucyjnym rozumieniu. Wyrok Trybunału stanowi przyzwolenie na pośpieszne stanowienie przepisów dotyczących najpoważniejszych obowiązków jednostek i podmiotów gospodarczych, co trudno pogodzić z zasadami demokratycznego ustawodawstwa.

Z powyższych względów czułam się zobligowana do złożenia zdania odrębnego.

#### **Zdanie odrębne**

sędzi TK Teresy Liszcz  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) składam zdanie odrębne do wyżej wymienionego wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją ustawę z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 291, poz. 1706; dalej: ustawa zmieniająca), podnoszącą wysokość części składki na ubezpieczenie rentowe (dalej: składki rentowej) finansowaną przez płatnika.

Nie zgadzam się z tym rozstrzygnięciem, uważam, że ustawa ta jest niezgodna z Konstytucją z powodu naruszenia procedury legislacyjnej, w której została przyjęta, polegającej na zastosowaniu – wbrew art. 123 Konstytucji – pilnego trybu ustawodawczego. Moim zdaniem oceniana ustawa należy bowiem do kategorii „ustaw podatkowych”, co do których art. 123 Konstytucji zabrania stosowania trybu pilnego.

#### **UZASADNIENIE**

1. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia tej sprawy ma pojęcie „ustawy podatkowej” w rozumieniu art. 123 Konstytucji. Nie zostało ono w niej zdefiniowane, jego definicja występuje natomiast w ustawie z dnia 29 sierpnia



1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja). Według jej art. 3 pkt 1, ilekroć w ustawie jest mowa o ustawach podatkowych – rozumie się przez to „ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich”. Definicja ta nie jest jednak wiążąca na gruncie ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, s. 803) stwierdził, że dla konstruowania konstytucyjnego pojęcia „ustawy podatkowej” nie są miarodajne przepisy ustaw zwykłych. Trybunał stoi bowiem na stanowisku, że pojęcia konstytucyjne nie mogą być interpretowane przez pryzmat ustaw zwykłych. Treść normatywna tych pojęć powinna być ustalana z uwzględnieniem *rationis legis* danego postanowienia Konstytucji i jego konstytucyjnego kontekstu, chociaż zastane rozumienie określonych pojęć w poszczególnych dziedzinach ustawodawstwa i w doktrynie prawnej również ma pewne znaczenie. Z reguły pojęciom konstytucyjnym nadaje się znaczenie szersze aniżeli ich odpowiednikom w ustawodawstwie zwykłym. Interpretując pojęcie ustaw podatkowych, należy najpierw zastanowić się nad pojęciem podatku, które również nie jest w Konstytucji zdefiniowane (zgodnie z art. 3 pkt 3 ordynacji, przez podatki rozumie się również zaliczki na podatki, raty podatków i opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe).

Nie ulega wątpliwości, że o tym, jakie świadczenie jest podatkiem w rozumieniu Konstytucji, nie przesądza nazwanie go „podatkiem” albo inną nazwą – w szczególności „składką”. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59), wskazał, że „O tym, czy dane świadczenie jest podatkiem, opłatą publiczną czy też ma inną formę, przesądzają materialnoprawne cechy tego świadczenia, a nie nazwa nadana przez prawodawcę (kryterium formalne), ten bowiem nie zawsze trafnie klasyfikuje wprowadzaną przez siebie daninę”. Przywołał przy tym pogląd wyrażony w doktrynie, że ustawodawca niekiedy świadomie wprowadza podatek pod postacią opłaty – z uwagi na opór obywateli przed nowymi podatkami (por. C. Kosikowski, *Ustawa daninowa w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 248).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku o sygn. P 9/09, zdefiniował podatek, jako „świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ustalone jednostronnie przez organ publicznoprawny, stanowiące dochód publiczny (budżetu państwa lub samorządu)”. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny sformułował również definicję daniny publicznej jako kategorii szerszej, obejmującej także (czy raczej przede wszystkim) podatki. Stwierdził, że „daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw”. Uwagę zwraca niezwykle bliskie podobieństwo obu tych definicji. Różnice (poza językowymi) dotyczą w zasadzie tylko dwóch elementów. W definicji podatku występuje cecha nieodpłatności, której brak w definicji daniny publicznej, ponadto zaś podatek stanowi dochód publiczny (budżetu państwa albo samorządu), podczas gdy danina stanowi „dochód państwa lub innego podmiotu publicznego”.

Nie ulega wątpliwości, że składka rentowa jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Jest świadczeniem pieniężnym i przymusowym. Obowiązek jej opłacania – w części przez ubezpieczonego, w części przez płatnika – wynika z art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa systemowa). Należności z jej tytułu, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy systemowej, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej lub sądowej. Nieprawidłowości w opłacaniu składki podlegają również sankcjom administracyjnym i karnym. Wysokość składki jest sztywno określona w ustawie i nie może być przedmiotem negocjacji. Składka jest też, oczywiście, świadczeniem bezzwrotnym. Stanowi dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) i służy wypełnianiu zadania państwa określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji – zapewnienia obywatelom prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. To, że składka rentowa (i szerzej – każda składka ubezpieczeniowa) jest daniną publiczną, wynika, zresztą, wprost z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.). Potwierdził to również *expressis verbis* Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

Pozostaje teraz odpowiedzieć na pytanie, czy jest to danina publiczna o materialno-prawnych cechach podatku, czy też nie. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku uznał, że składka rentowa nie może być traktowana na gruncie Konstytucji jako podatek, ponieważ, po pierwsze, jest świadczeniem ekwiwalentnym odpłatnym (wzajemnym, gdyż w zamian za składkę ubezpieczony, albo – po jego śmierci – członek rodziny, otrzymuje rentę),

a po drugie – nie stanowi dochodu budżetu państwa ani budżetu samorządu terytorialnego, lecz jest to dochód FUS. Nie zgadzam się z tym stanowiskiem z następujących powodów. Składka, w części opłacanej przez płatnika (z reguły pracodawcę ubezpieczonego), a o nią chodzi w tej sprawie, nie jest – moim zdaniem – w żaden sposób w stosunku do płatnika odwzajemniona. Twierdzenie, które padło w czasie rozprawy ze strony przedstawiciela związkowego, jakoby świadczeniem wzajemnym za opłacenie tej składki było poczucie, także u płatnika, bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonego (pewność, że w razie niezdolności do pracy albo śmierci on lub jego rodzina otrzyma rentę), pozwalałoby uznać, że również np. podatek dochodowy jest świadczeniem wzajemnym, bo w zamian państwo zapewnia nam bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, wymiar sprawiedliwości i inne „usługi publiczne”. Również z punktu widzenia ubezpieczonego, na dobro którego płatnik opłaca część składki rentowej, nie istnieje ścisła zależność pomiędzy opłaceniem składki a prawem do renty i jej wysokością. Prawo do renty jest uzależnione tylko od istnienia obowiązkowego tytułu ubezpieczenia oraz spełnienia przesłanek nabycia renty (niezdolność do pracy orzeczona we właściwym trybie i powstała – co do zasady – w okresie ubezpieczenia, oraz wymagany okres ubezpieczenia). Także wysokość renty, określona według zasady zdefiniowanego świadczenia (a nie zdefiniowanej składki, jak w wypadku „nowej” emerytury), nie zależy bezpośrednio od wysokości składki i jej rzeczywistego opłacenia. W ramach funduszu rentowego, stanowiącego część FUS, do którego trafia składka rentowa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) nie prowadzi indywidualnych kont „rentowych”. Moim zdaniem, jest więc niewątpliwe, że składka rentowa, w każdym razie w części obciążającej płatnika, jest świadczeniem nieodpłatnym (nieekwiwalentnym).

Drugim powodem kwestionowania podatkowego charakteru składki rentowej przez Trybunał Konstytucyjny jest to, że nie stanowi ona dochodu budżetu państwa ani budżetu samorządu terytorialnego. Rzeczywiście, składka nie zasila wprost żadnego z tych budżetów, lecz FUS – będący, w myśl art. 51 ust. 1 ustawy systemowej, państwowym funduszem celowym pozostającym w dyspozycji państwowej jednostki organizacyjnej, jaką jest ZUS, służący realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Główny źródło dochodów FUS, oprócz składek na ubezpieczenie społeczne, stanowią dotacje z budżetu państwa, który jest gwarantem wypłaty świadczeń z (obowiązkowego) ubezpieczenia społecznego. Zwiększenie wpływów do FUS ze składki rentowej, w następstwie podniesienia jej wysokości zaskarżoną ustawą, oznacza „automatycznie” oszczędności budżetu państwa w postaci zmniejszenia dotacji dla FUS.

Ten sam cel państwo mogłoby osiągnąć podwyższając odpowiednio, zamiast składki rentowej, np. podatek dochodowy CIT. Cel fiskalny podniesienia wysokości składki rentowej jest oczywisty. W uzasadnieniu rządowego projektu zaskarżonej ustawy zostało powiedziane wyraźnie, że jest ono konieczne ze względu na znaczny deficyt funduszu rentowego, który został spowodowany wcześniejszym zmniejszeniem stopy procentowej składki rentowej. „W tej sytuacji (...) podniesienie stopy procentowej składki na ubezpieczenie rentowe jest środkiem służącym ograniczeniu strukturalnego deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji obniżeniu poziomu potrzeb pożyczkowych państwa i kosztów obsługi długu publicznego” (druk sejmowy nr 84/ VII kadencja). Fiskalna funkcja składki rentowej – z punktu widzenia państwa i obciążenia jej ciężarem finansowym płatników – sprawia, że w sensie ekonomicznym jest ona niewątpliwie podatkiem.

2. Powyższe ustalenia pozwalają, moim zdaniem, uznać, że składka rentowa jest podatkiem w materialnym tego słowa znaczeniu. Jednak stwierdzenie takiego jej charakteru nie jest konieczne do tego, aby dotyczącą jej ustawę zaliczyć do ustaw podatkowych w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji. Do tego wystarczy oczywiście konstatacja, że składka rentowa jest daniną publiczną (co najmniej bardzo zbliżoną charakterem do podatku *sensu stricto*).

Oparciem dla tego stanowiska jest treść art. 217 Konstytucji, który jednakowo traktuje „podatki i inne daniny publiczne”, zastrzegając, że ich nakładanie, określanie podmiotów i przedmiotu opodatkowania (zobowiązania daninowego) i stawek „podatkowych”, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (zobowiązań daninowych) może nastąpić tylko w drodze ustawy.

Na tle art. 217 Konstytucji w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że „jako ustawy podatkowe”, rozumieć należy co najmniej „ustawy, które nakładają podatki (a także inne daniny publiczne) oraz określają podmioty opodatkowania, stawki podatkowe, a także określają zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od opodatkowania” (L. Garlicki, uwagi do art. 123, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 6; W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, [w:] tamże, t. 4, Warszawa 2005, s. 18).

Taka rozszerzająca interpretacja określenia „ustawy podatkowe” w art. 123 ust. 1 Konstytucji nie pozostaje bynajmniej w sprzeczności z regułą wykładniczą, zgodnie z którą wyjątków nie interpretuje się rozszerzająco. Wyjątkiem od zasady, którą jest stosowanie do uchwalania ustaw „zwykłego” trybu ustawodawczego,

uregulowanego w art. 119-122 Konstytucji, jest bowiem właśnie tryb pilny, przewidziany w art. 123 Konstytucji. Toteż określone w ust. 1 tego artykułu materie wyłączone spod procedowania w tym trybie, wśród nich ustawy podatkowe, stanowią w istocie powrót do zasady – czyli trybu zwykłego, a więc nie dotyczy ich reguła *exceptiones non sunt extendendae*.

Zatem zaskarżona ustawa, podnosząca wysokość składki rentowej, jako „ustawa podatkowa” powinna zostać uchwalona w zwykłym trybie ustawodawczym, a nie w trybie pilnym, w jakim faktycznie została przyjęta.

3. Art. 123 Konstytucji, upoważniając Radę Ministrów do uznania jej projektu ustawy za pilny, co oznacza stosowanie szczególnego, przyspieszonego postępowania ustawodawczego w sprawie takiej ustawy („trybu pilnego”), jednocześnie wyłącza możliwość nadania „klauzuli pilności” projektom enumeratywnie wskazanych kategorii ustaw (podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu i Senatu, organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów). Jak widać, wyłączone z możliwości stosowania trybu pilnego zostały materie ustawowe o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki, a na pierwszym miejscu wśród nich – podatki. Wynika to z wagi podatków i innych danin publicznych zarówno dla jednostki (obywatela) jak i dla państwa. Dla jednostki stanowią one obciążenie, które ma istotny wpływ na jego sytuację majątkową i na opłacalność prowadzonej działalności zarobkowej (gospodarczej), a dla państwa są podstawowym źródłem dochodów budżetowych, warunkujących finansowanie jego działalności.

Skala obciążenia, zwłaszcza podmiotów gospodarczych, daninami publicznymi ma ponadto ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarczego i wielkości zatrudnienia. Waga i drażliwość polityczna tej materii sprawia, że zarówno w orzecznictwie TK, jak i w doktrynie prawnej utwierdziła się zasada, zgodnie z którą „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 podczas stanowienia przepisów prawnych, aby umożliwiły 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” (W. Sokolewicz, *iw.*, s. 26 i n.; zob. też omówione tam orzecznictwo TK, a także wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

Cechy podstawowe procedury legislacyjnej, szczególna rzetelność i staranność, nie są możliwe do zachowania w postępowaniu w sprawie projektu pilnego, które jest, po pierwsze, pospieszne (sama Konstytucja skraca czas trwania postępowania w Senacie z 30 do 14 dni, a czas na podpisanie ustawy przez Prezydenta z 21 do 7 dni), a po drugie, utrudnia aktywny udział posłów i senatorów w tym postępowaniu. Pilny tryb postępowania uniemożliwia (chodzi o ograniczenia wynikające z regulaminów Sejmu oraz Senatu) też poważne konsultacje w sprawie projektu ustawy z partnerami społecznymi; w niniejszej sprawie w ogóle nie było takich konsultacji.

Z przedstawionych rozważań wynika, moim zdaniem, że ustawa zmieniająca jest, z powodu uchwalenia jej w trybie pilnym, niezgodna z art. 123 ust. 1 Konstytucji.

4. Zastosowanie niewłaściwego, sprzecznego z Konstytucją, trybu uchwalenia badanej ustawy jest kolejnym przejawem lekceważenia przez władzę ustawodawczą i rząd, jako podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą, wymagań procedury legislacyjnej, oprócz takich często spotykanych uchybień w tym zakresie, jak skracanie do minimum *vacationis legis* i brak konsultacji lub niewłaściwe konsultacje projektów ustaw z uprawnionymi podmiotami, zmiana prawa wyborczego po rozpoczęciu procedury wyborczej, a także przeprowadzanie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej, zamiast na posiedzeniu Sejmu. „Rozgrzeszanie” przez Trybunał tego rodzaju istotnych uchybień proceduralnych przy uchwalaniu zaskarżonych ustaw zachęca wskazane organy do dalszego lekceważenia reguł demokratycznego procesu tworzenia prawa.

Tym razem Trybunał zignorował szczególnie poważne uchybienie, polegające na naruszeniu zakazu dotyczącego stosowania trybu ustawodawczego, wynikającego *expressis verbis* z samej Konstytucji, i to w niezwykle ważnej sprawie, dotyczącej określonego w art. 84 Konstytucji obowiązku ponoszenia świadczeń publicznych, odstępując przy tym od dotychczasowej linii swojego orzecznictwa. Dał tym samym niebezpieczny sygnał, zwłaszcza podmiotom gospodarczym, że mogą się spodziewać uchwalenia w dowolnym czasie, w sześciodniowej procedurze, kolejnego podatku nienazwanego podatkiem. Dlatego musiałam, odcinając się od tego rozstrzygnięcia, złożyć zdanie odrębne.

5. Muszę zaznaczyć przy tym, że najczęściej (sądzę, że również w tej sprawie) powodem powstrzymania się przez Trybunał przed orzeczeniem niekonstytucyjności aktu normatywnego z powodów proceduralnych jest

obawa przed niekorzystnymi następstwami, niekiedy bardzo znacznymi, takiego orzeczenia dla kondycji finansów publicznych. Nie lekceważę tej obawy, często również ją podzielałam. Pragnę więc przy tej okazji zwrócić uwagę, że na gruncie obowiązującej Konstytucji, w szczególności jej art. 190 określającego skutki orzeczeń TK, Trybunał nie ma instrumentu prawnego, który pozwoliłby mu (w zgodzie z Konstytucją) orzec o niezgodności aktu normatywnego, jeśli są do tego podstawy (m.in. z powodu naruszenia procedury ustawodawczej), a jednocześnie zapobiec szczególnie niebezpiecznym, poważnym następstwom takiego orzeczenia dla finansów publicznych, bądź funkcjonowania państwa w innym zakresie.

W odniesieniu do wyroków mających skutki finansowe dla budżetu takim instrumentem mógłby być *sui generis* stan wyższej konieczności gospodarczej, na który mógłby się powołać w szczególnych sytuacjach Trybunał.

Pragnę w związku z tym przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7), dotyczące ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450). Ustawa ta między innymi stworzyła podstawę likwidacji tzw. starych portfeli emerytalnych, co wiązało się ze zmniejszeniem części świadczeń, oraz zniosła tzw. dodatki branżowe do emerytur i rent, także w odniesieniu do osób, które już je otrzymały.

Wnioskodawcy (10 podmiotów) zarzucili jej głównie naruszenie zasady ochrony praw nabytych i zasady lojalności państwa wobec obywateli. Trybunał wydał w tej sprawie rozstrzygnięcie, które gdyby zostało w całości wykonane, w ówczesnej kryzysowej sytuacji, doprowadziłoby budżet państwa do ruiny. Nie doszło do tego gdyż Sejm, który w owym czasie miał kompetencję zatwierdzania (bądź oddalania) orzeczeń TK, uchwałą z 6 maja 1992 r. odrzucił „najbardziej kosztowne” punkty orzeczenia.

Interesujące w tej sprawie, z punktu widzenia mojego zdania odrębnego, jest to, że uczestniczący w rozprawie w sprawie o sygn. K 14/91 przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego wyrazili pogląd, że „ustawa uchwalona była faktycznie w sytuacji **stanu wyższej konieczności gospodarczej**, który powinien być brany pod uwagę przy ocenie jej zgodności z Konstytucją”.

Trybunał (po zauważeniu, że kwestia istnienia stanu wyższej konieczności gospodarczej w momencie uchwalenia ustawy nie znalazła odzwierciedlenia w debacie parlamentarnej nad ustawą), stanął na stanowisku, że „stan wyższej konieczności gospodarczej nie może być podstawą rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjności ustawy z następujących powodów: (...) gdyby przyjąć, że istniał stan wyższej konieczności gospodarczej, to Trybunał Konstytucyjny z faktu tego nie mógłby wyciągnąć konsekwencji prawnych z braku do tego podstaw prawnych w Konstytucji. W konstytucyjnym państwie prawnym stan wyższej konieczności gospodarczej (nadzwyczajny stan gospodarczy) powinien mieć określone w ustawie zasadniczej państwa materialne przesłanki i tryb jego wprowadzenia”. Skądinąd w innym miejscu uzasadnienia tego wyroku Trybunał zdaje się zaprzeczać powyższym tezą, stwierdzając, że w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych „ustawodawca ma wręcz obowiązek podjąć odpowiednie kroki legislacyjne (...), gdy tylko jest to konieczne, i o **tyle kryzys gospodarki jest materią konstytucyjną**”.

Wydaje się, że na gruncie obowiązującej Konstytucji idei „stanu wyższej konieczności” gospodarczej można upatrywać w jej art. 216 ust. 5, który zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i potrażeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Stan, w którym nastąpiło przekroczenie powyższego progu ostrożnościowego, ale także stan finansów publicznych realnie zagrażający jego przekroczeniu, może być, moim zdaniem, traktowany jako *sui generis* konstytucyjny stan wyższej konieczności gospodarczej.

## 77

**WYROK**  
z dnia 16 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt K 13/10\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**Stanisław Rymar – przewodniczący  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres  
Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 11 kwietnia i 16 lipca 2013 r., wniosków Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej Inowrocławia oraz Rady Miejskiej w Zatorze o zbadanie zgodności:

art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) z art. 2, art. 7 oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a :

**Art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela** (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1369 i Nr 247, poz. 1821, z 2008 r. Nr 145, poz. 917 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 1, poz. 1, Nr 56, poz. 458, Nr 67, poz. 572, Nr 97, poz. 800, Nr 213, poz. 1650 i Nr 219, poz. 1706, z 2011 r. Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206, z 2012 r. poz. 908 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675) **jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 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. Postępowanie w rozpoznawanej sprawie zostało wszczęte na podstawie pięciu wniosków rad gmin i rad miast, sporządzonych zgodnie z treścią odpowiednich uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jednostka s.t.). Rada Miejska w Chrzanowie, Rada Gminy Bochnia, Rada Miejska Inowrocławia, Rada Gminy Stoszewice oraz Rada Miejska w Zatorze (dalej: wnioskodawcy) wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami (odpowiednio – z 30 marca, 20 kwietnia, 12 lutego, 28 czerwca i 6 października 2010 r.) o zbadanie zgodności art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: karta) z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Rada Gminy Bochnia wniosła

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 903.

dotąd dodatkowo o zbadanie zgodności tego przepisu karty z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

1.2. Ze względu na tożsamość przedmiotu kontroli, a także zbieżność treści, wymienione wnioski zostały, zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, połączone do wspólnego rozpoznania.

1.3. Postanowieniem z 11 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) umorzył postępowanie w zakresie badania wniosków Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice, ze względu na nieusprawiedliwioną nieobecność wnioskodawców na rozprawie. Przedmiotem rozpoznania zostały zatem tylko wnioski Rad Miejskich: Chrzanowa, Inowrocławia i Zatoru.

1.4. Wnioskodawcy zakwestionowali konstytucyjność art. 30a ust. 3 karty, przewidującego obowiązek jednostek s.t. corocznego jednorazowego wypłacania dodatku uzupełniającego nauczycielom należącym do stopnia awansu zawodowego, na którym nauczyciele, w danym roku kalendarzowym nie osiągnęli ustawowego (średniego) poziomu wynagrodzenia. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, wnioskodawcy stwierdzili, że obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego bez równoczesnego zwiększenia dochodów jednostek s.t. – narusza zasadę adekwatności udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań publicznych. Wydatki ponoszone na wypłatę dodatków sprawiają, że, w ich ocenie, niemożliwe jest prawidłowe i efektywne wykonywanie przez jednostki s.t. innych przypisanych im zadań.

Wnioskodawcy przytoczyli dane liczbowe, ukazujące – ich zdaniem – znaczny uszczerbek w budżetach samorządowych, wynikający z dokonywania wypłat dodatku uzupełniającego dla nauczycieli. Jak podkreślili, obowiązek wypłaty tego dodatku generuje konieczność nie tylko angażowania posiadanych środków własnych jednostek s.t., lecz także zaciągania kredytów, w celu terminowego wywiązania się z ustawowej powinności, co znacznie powiększa ich pasywa.

Zdaniem wnioskodawców, naruszenie przez zaskarżone unormowanie zasady adekwatności wiąże się z tym, że ustawodawca, mimo znacznego obciążenia jednostek s.t. obowiązkiem corocznego wypłacania nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego, zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego (dalej: stopnie awansu) – nie podjął jakichkolwiek działań mających na celu zwiększenie środków finansowych na realizację tego zadania (np. w postaci zwiększenia subwencji oświatowej).

W ocenie wnioskodawców, nałożenie obowiązku wypłaty nauczycielom dodatku uzupełniającego, bez zagwarantowania odpowiednich środków finansowych, narusza konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą nałożenie na jednostki s.t. określonego zadania pociąga za sobą obowiązek przekazania środków finansowych na jego realizację.

1.5. Zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, zasady legalizmu, tj. działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wnioskodawcy uzasadniają stwierdzeniem, że zakwestionowany art. 30a ust. 3 karty jest „przykładem rażącego złamania zasady praworządności, uderzającym w gwarancje konstytucyjne samorządu terytorialnego”. Ustawodawca, mając możliwość tworzenia prawa i nakładania obowiązków, w sposób dowolny, zdaniem wnioskodawców, „obciążył jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszając obowiązki wobec samego siebie przez zaniechanie uposażenia jednostki w takie środki, które pozwolą wykonać tenże obowiązek”. Świadczy to, w ocenie wnioskodawców, o naruszeniu przez ustawodawcę art. 7 Konstytucji, „nakazującego tworzyć prawo w taki sposób, aby było respektowane przez organy władzy publicznej”.

W ocenie wnioskodawców, dokonana nowelizacja karty stanowi w istocie zrealizowanie podwyżki wynagrodzeń nauczycieli bez dochowania w tym zakresie procedur ustalania stawek minimalnych przy jednoczesnym wprowadzeniu kryterium płacowego, polegającego na uzależnieniu prawa do dodatku od przynależności nauczyciela zatrudnionego w samorządowej placówce oświatowej i pobierającego wynagrodzenie do grupy nauczycieli z tym samym stopniem awansu zawodowego.

1.6. Naruszenia art. 2 Konstytucji wnioskodawcy upatrują w braku zapewnienia jednostkom s.t. środków finansowych koniecznych do wdrożenia kwestionowanej regulacji. Zmusza to jednostki s.t., jak twierdzą wnioskodawcy, do stosowania norm sprzecznych z zasadą sprawiedliwości społecznej i wywodzoną z niej zasadą sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia za świadczoną pracę. Zdaniem wnioskodawców, „Zasada sprawiedliwości społecznej zobowiązuje ustawodawcę do realnego kreowania roszczeń i zarazem związanych z nimi obciążeń”. Wprowadzenie obowiązku wypłaty dodatkowego świadczenia odbywa się „kosztem mieszkańców

gminy, albowiem w sposób władczy ustawodawca uszczupla fundusze gminy, które służyłyby realizacji wspólnoty na rzecz jednej grupy”.

Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby wynagrodzenia nauczycieli były zróżnicowane w zależności od kwalifikacji, wymiaru zajęć, jakości pracy, tymczasem art. 30a ust. 3 karty nie uwzględnia żadnych kryteriów, niesprawiedliwie zrównując ze sobą pracę wszystkich nauczycieli.

2. W piśmie z 13 października 2010 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 30a ust. 3 karty jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 EKSL. Szczegółowo omówił *rationem legis* przepisu oraz ogół zagadnień związanych z wynagrodzeniem nauczycieli.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana regulacja nie wprowadziła w istocie zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek s.t. odnoszących się do oświaty. Wynagrodzenia nauczycieli są określone kartą, a środki na wypłatę im średniego wynagrodzenia gwarantowane są ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa dochodowa). Marszałek Sejmu podkreślił, że zapewnienie nauczycielom określonych w karcie wynagrodzeń nie jest nowym zadaniem, lecz stanowi obowiązek jednostek s.t. od dawna. Niewywiązywanie się z niego przez niektóre samorządy spowodowało interwencję ustawodawcy. Adresatem zaskarżonego przepisu są tylko te samorządy, które nie wypłacały nauczycielom wynagrodzeń w wysokości przewidzianej w karcie. Instytucja dodatku uzupełniającego służy wyegzekwowaniu od jednostek s.t. przestrzegania obowiązków nałożonych na nie wiele lat wcześniej.

Marszałek Sejmu podkreślił, że subwencja oświatowa nie jest jedynym źródłem finansowania zadań z zakresu oświaty, a gwarancje państwa dotyczą tylko „środków niezbędnych” i nie krępują samorządu w jego decyzjach dotyczących wydatkowania innych środków na ten cel.

Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutów dotyczących naruszenia art. 2 oraz art. 7 Konstytucji przez art. 30a ust. 3 karty. Jego zdaniem, ustawodawca uregulował jednolity dla całego kraju system oświaty, w tym jednakowe obowiązki jednostek s.t. związane z realizacją zadań w zakresie oświaty publicznej. Celem takiego działania jest realizacja wyrażonego w art. 70 ust. 4 Konstytucji obowiązku państwa, polegającego na zapewnieniu obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Jednym z elementów składających się na zadania jednostek s.t. w zakresie oświaty jest wynagradzanie nauczycieli zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych, dla których jednostki te są organami prowadzącymi. Zobowiązanie tych podmiotów do stosowania karty w zakresie zatrudniania i wynagradzania nauczycieli nie stanowi ograniczenia ich uprawnień w wykonywaniu zadań własnych (jakim są między innymi sprawy edukacji publicznej), ani nie prowadzi do ich niesamodzielności. Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana regulacja stanowi dopuszczalną na gruncie art. 16 ust. 2 Konstytucji konkretyzację zadania gminy, uzasadnioną nadrzędnym celem, jakim jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do oświaty publicznej, niemożliwe bez oparcia go na jednolitych zasadach prawnych, w tym także w zakresie wynagradzania nauczycieli.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 9 ust. 2 EKSL, Marszałek Sejmu stwierdził, że aktualność zachowuje tu argumentacja wskazująca na zgodność zakwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W pismach z 12 stycznia 2011 r. i 16 marca 2011 r. Sejm podtrzymał konkluzje i uzasadnienie stanowiska Sejmu wyrażone w piśmie z 13 października 2010 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 31 maja 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 7 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 167 ust. 1 Konstytucji i art. 9 ust. 2 EKSL.

Prokurator Generalny, po dokonaniu szczegółowej analizy charakteru prawnego dodatku uzupełniającego (wyrównawczego), zasad jego ustalania oraz genezy uchwalenia kwestionowanej regulacji, stwierdził, że nie dotyczy ona zasad finansowania oświaty, lecz jedynie tworzy mechanizm gwarantujący wynagradzanie nauczycieli na poziomie ustanowionym kartą.

Jego zdaniem, materia zaskarżonej regulacji nie pozwala na ocenę z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, nie dotyczy bowiem udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych. Wnioskodawcy nie odnieśli się do systemu dochodów gmin, lecz jedynie zwrócili uwagę, że wejście w życie zaskarżonego przepisu nie spowodowało zmian w podziale dochodów publicznych. Pominęli przy tym to, że wydatki z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego (zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycielom na poszczególnych stopniach awansu w danej jednostce s.t. w roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy), stanowią konsekwencję wcześniejszych zaniechań konkretnych jednostek s.t., które nie realizowały w pełni ustawowych uregulowań dotyczących wynagradzania nauczycieli. Uregulowania te

odnoszą się do statusu nauczycieli, unormowanego jednolicie dla całego kraju, z uwzględnieniem którego jednostki s.t. powinny realizować swoje zadanie własne, finansowane z dochodów własnych wspartych subwencją oświatową. Wypłata dodatku uzupełniającego nie oznacza jakichkolwiek zmian systemowych i nie może być rozpatrywana w aspekcie naruszenia zasady wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji, który nie jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanego przepisu.

Z tych samych względów, Prokurator Generalny uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli zawarty w art. 9 ust. 2 EKSL, zresztą nieaktualny po umorzeniu postępowania w zakresie wniosku Gminy Bochnia, która jako jedyny z wnioskodawców wskazała ten wzorzec.

Przedstawione przez wnioskodawców argumenty nie pozwalają – zdaniem Prokuratora Generalnego – na obalenie domniemania zgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Wbrew sformułowanemu zarzutom, zagwarantowanie nauczycielom wynagrodzeń zgodnych z kartą, co wymusza zakwestionowany przepis, nie stanowi nowego zadania samorządu gminnego. Obowiązek wypłacania nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego jest jedynie konsekwencją zaniechania jednego z warunków realizacji zadania oświatowego, polegającego na zapewnieniu bezpłatnej oświaty odpowiedniej jakości i na możliwie równym poziomie, jakim jest właściwe wynagrodzenie nauczycieli. Prokurator Generalny stwierdził, że nałożenie wspomnianego obowiązku jest konsekwencją nierealizowania przez niektóre jednostki s.t. wymogu zapewnienia nauczycielom wynagrodzeń w określonej wysokości. Tym samym wypłata dodatku uzupełniającego nie jest nowym zadaniem nałożonym przez ustawodawcę, ani też „zmianą w zakresie zadań i kompetencji” gmin. Wydatki z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego stanowią dodatkowe obciążenie budżetów tylko tych jednostek s.t., które nie realizowały przepisów karty. Nie wynikają one z nałożenia na jednostki s.t. nowych zadań, lecz z ustalania przez niektóre gminy średnich wynagrodzeń nauczycieli na poziomie niższym niż wynikający z karty. Obowiązek jednostki s.t. wypłaty dodatku uzupełniającego nie powstałby, gdyby jednostka ta prawidłowo wywiązywała się ze swoich zadań w tym zakresie, wynagradzając nauczycieli na ustawowo określonym poziomie. W związku z powyższym, Prokurator Generalny uznał art. 30a ust. 3 karty za zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Oceniając zaskarżoną regulację w aspekcie art. 2 Konstytucji i powołanej przez wnioskodawców argumentacji, Prokurator Generalny uznał, że wzorzec ten nie pozostaje w związku z jej treścią, zatem należy go uznać za nieadekwatny.

Prokurator Generalny uznał za nietrafny także zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 7 Konstytucji. Stwierdził, że nie można zarzucać ustawodawcy naruszenia Konstytucji, gdy podejmuje on działania mające doprowadzić do respektowania obowiązujących przepisów prawnych, a więc ustalenia wynagrodzeń nauczycieli na poziomie zgodnym z kartą.

4. W odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego stanowisko w sprawie i wyjaśnienia dotyczące zaskarżonego przepisu przedstawił Minister Edukacji Narodowej (pismo z 5 czerwca 2013 r., znak: DP-0234-1/1006/13/MS). Minister Edukacji Narodowej (dalej: MEN) wyraził pogląd, że art. 30a ust. 3 karty jest zgodny z art. 2 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz nie jest niegodny z art. 7 Konstytucji.

Analizując zarzut naruszenia zasady adekwatności, MEN uznał, że wnioskodawcy błędnie utożsamili przewidziany w art. 30a ust. 3 karty obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego z nałożeniem nowego zadania, wymagającego zapewnienia na to środków finansowych. Obowiązek wypłacania przez jednostki s.t. wynagrodzeń nauczycielskich na średnim poziomie, określonym w art. 30 ust. 3 karty, był bowiem aktualny i w poprzednim stanie prawnym. Wprowadzenie zaś art. 30a ust. 3 karty podyktowane było koniecznością zapewnienia ustawowych gwarancji płacowych dla nauczycieli, ponieważ gwarancje na poziomie regulaminów ustalanych przez jednostki s.t. okazały się niewystarczające. Uchwalenie art. 30a ust. 3 karty było zatem reakcją władzy publicznej na nieprawidłowości w realizacji przez jednostki s.t. obowiązku ustalania wynagrodzeń nauczycielskich na poziomie gwarantowanym przez przepisy płacowe. Zdaniem MEN, wskazane okoliczności nie dają podstawy do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, ponieważ w rozpoznawanym wypadku nie mamy do czynienia z nowym zadaniem i nowym obciążeniem finansowym jednostek s.t.

Ponadto MEN zwrócił uwagę, że uchwalenie odpowiednich regulaminów wynagrodzenia przez jednostki s.t. oraz monitorowanie wydatków na wynagrodzenia sprawi, że wypłata dodatków uzupełniających nie będzie konieczna.

Na poparcie swojego stanowiska MEN przytoczyło dane statystyczne za rok 2012, zawierających zestawienie kwot dodatku uzupełniającego, z których wynika, że tylko niewielka część samorządów wypłacała dodatek uzupełniający. W skali kraju udział dodatku uzupełniającego do wydatków poniesionych przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia wyniósł 0,8%, a w gminach łącznie udział ten wyniósł 1,3%.



MEN zwrócił uwagę, że kwestia dodatku uzupełniającego posłużyła wnioskodawcom jako swoisty pretekst do krytyki systemu finansowania zadań oświatowych w ogólności. Wnioskodawcy akcentowali, że kwota subwencji nie pokrywa wydatków na oświatę, a to nie było przedmiotem zaskarżenia.

5. W piśmie z 29 kwietnia 2013 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej.

W piśmie z 4 lipca 2013 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że wprowadzenie ustawowego obowiązku wypłaty nauczycielom dodatku uzupełniającego, przewidziane w art. 30a ust. 3 karty, nie spowoduje skutków finansowych wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach.

MEN wskazał, że w wyniku rozliczenia wynagrodzeń nauczycieli za 2012 r., do jednorazowego dodatku uzupełniającego uprawnieni byli nauczyciele zatrudnieni na ok. 172 tys. etatach, co stanowiło ok. 31% wszystkich etatów nauczycieli szkół prowadzonych przez jednostki s.t.

Średnia wysokość jednorazowego dodatku uzupełniającego wypłacanego za 2012 r., w przeliczeniu na liczbę wszystkich etatów nauczycieli zatrudnionych na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, wynosiła: dla nauczyciela stażysty – 467 zł, dla nauczyciela kontraktowego – 71 zł, dla nauczyciela mianowanego – 401 zł, dla nauczyciela dyplomowanego – 507 zł.

## II

Na rozprawę 11 kwietnia 2013 r. stawili się pełnomocnicy trzech wnioskodawców: Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej Inowrocławia, Rady Miejskiej w Zatorze, oraz przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania: Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawili się natomiast pełnomocnicy pozostałych dwóch wnioskodawców, tj. Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszewice, którzy zostali prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy. W związku z niestawiennictwem na rozprawie prawidłowo powiadomionych pełnomocników Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszewice Trybunał Konstytucyjny – po rozprawie i naradzie – postanowił, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania wniosków Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszewice.

Na rozprawie 16 lipca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi Konstytucyjnemu stosownych wyjaśnień.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie był art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: karta), nakładający na jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jednostka s.t.) obowiązek wypłacania nauczycielom należącym do stopnia awansu, na którym nauczyciele w poprzednim roku kalendarzowym nie osiągnęli wymaganych przez art. 30 ust. 3 karty średnich wynagrodzeń, jednorazowego dodatku uzupełniającego (dalej: dodatek uzupełniający) – ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego konkretnego nauczyciela. Dodatek ten oblicza się, dzieląc między nauczycieli należących do danego stopnia awansu, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę s.t., kwotę różnicy między wydatkami poniesionymi przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia (zasadnicze ze wszystkimi dodatkami) nauczycieli w danym roku a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu (dalej: średnioroczna liczba etatów) oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli (dalej: kwota różnicy). Nadmienić trzeba, że owa średnioroczna liczba etatów pozwala na ustalenie średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 6, poz. 35, ze zm.; dalej: rozporządzenie sprawozdawcze), przy czym bierze się pod uwagę liczbę etatów nauczycieli w okresach, w których otrzymywali wynagrodzenia wypłacane ze środków finansowych szkoły.

Z analizy przepisów karty dotyczących nauczycieli szkół prowadzonych przez jednostki s.t. wynika, że do otrzymania dodatku uzupełniającego uprawnieni są wyłącznie nauczyciele, którzy otrzymywali wynagrodzenie wypłacane ze środków finansowych szkoły, czyli świadczyli pracę (art. 42 karty), a także nauczyciele przebywający na zwolnieniu lekarskim do 33 dni (gdyż jest to okres płatności wynagrodzenia przez pracodawcę) oraz – przy proporcjonalnym uwzględnieniu czasu przepracowanego w danym roku kalendarzowym – nauczyciele przebywający na urlopie dla podratowania zdrowia.

Dodatek uzupełniający nie przysługuje natomiast nauczycielom, którzy przebywają na urlopach bezpłatnych, macierzyńskich i wychowawczych, pobierają zasiłek chorobowy wypłacany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w związku z przebywaniem na zwolnieniu lekarskim bądź pobierają świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy (zob. M. Szymańska, [w:] A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex 2012).

Art. 30a ust. 3 karty został dodany mocą art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1; dalej: nowela listopadowa) i wszedł w życie 22 stycznia 2009 r. Następnie ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 213, poz. 1650) – z dniem 16 grudnia 2009 r. – m.in. zmodyfikowała termin wypłaty dodatku uzupełniającego (31 stycznia następnego roku zamiast końca roku bieżącego) oraz dookreśliła, że kwota różnicy jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w szkołach prowadzonych przez jednostkę s.t. w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy.

Zdaniem wnioskodawców, ustawodawca, zobowiązując jednostki s.t. do wypłacania dodatku uzupełniającego, zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu, naruszył, wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, gwarancję uzależnienia możliwości przypisania jednostkom s.t. zadania od przekazania środków finansowych na jego realizację.

## 2. Oświata jako zadanie samorządu terytorialnego.

Kształcenie dzieci i młodzieży – od samego początku transformacji ustrojowej i odrodzenia idei samorządności w Polsce – jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Pierwotnie, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95; obecnie ustawa o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stanowiła, w art. 7 ust. 1 pkt 8, że zadaniem tym są sprawy „oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych”, obecnie – od 2001 r. – są to sprawy „edukacji publicznej”. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa oświatowa) stanowi, że zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, jest zadaniem oświatowym gmin (w przedszkolach oraz szkołach podstawowych i gimnazjach, z wyjątkiem szkół specjalnych i artystycznych, a także szkół przy zakładach karnych i poprawczych oraz przy schroniskach dla nieletnich), powiatów (między innymi w szkołach podstawowych specjalnych i gimnazjach specjalnych, szkołach ponadgimnazjalnych, sportowych i mistrzostwa sportowego; art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.) oraz samorządów województw (w placówkach kształcących i doskonalących nauczycieli oraz szkołach o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym, w tym w placówkach szkolnictwa wyższego; art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.).

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy oświatowej, do zadań jednostki s.t. prowadzącej szkołę należy między innymi zapewnienie jej warunków działania (np. bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki), wykonywanie remontów obiektów szkolnych, zapewnianie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej oraz wyposażenie jej w pomoce dydaktyczne i niezbędny sprzęt. Środki na te cele, wliczając w to wynagrodzenia nauczycieli, muszą być zagwarantowane w dochodach jednostek s.t., których jednym ze źródeł jest część oświatowa subwencji ogólnej.

## 3. Subwencje w ogólności, subwencja ogólna z budżetu państwa, część oświatowa subwencji ogólnej.

Subwencja jest nieodpłatną, bezwarunkową i bezzwrotną pomocą udzielaną z budżetu państwa określonym podmiotom (z reguły – podmiotom prawa publicznego) w celu wspierania ich działalności. Jest więc ona publicznoprawnym świadczeniem państwa na rzecz innego podmiotu, stanowiącym finansowe odzwierciedlenie ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a ten podmiot. O jej rozdysponowaniu podmiot subwencionowany decyduje samodzielnie, a niewykorzystane środki nie podlegają zwrotowi.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa finansowa), wydatki budżetu państwa przeznaczone są między innymi na subwencje ogólne dla jednostek s.t., które są ujmowane w odrębnych częściach budżetu (art. 114 ust. 2 ustawy

finansowej). Subwencja ogólna uzupełnia dochody własne gmin (jeśli są niewystarczające w stosunku do poziomu wydatków), wspiera gminy mające ograniczone źródła dochodów własnych, albo ponadprzeciętnie obciążone wydatkami nieznanymi pokrycia w dochodach, a także gwarantuje jednostkom s.t. płynność finansową. Wysokość subwencji ogólnej jest ustalana na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, a jej terminowa wypłata jest gwarantowana, co więcej, subwencja ta jest „nietykalna” – w myśl art. 179 ust. 3 ustawy finansowej nie może zostać zablokowana (nie można wstrzymać jej przekazania ani zakazać dysponowania nią nawet w wypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej).

W myśl 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 dochodowa), subwencja ogólna, stanowiąca jeden z dochodów jednostek s.t. (art. 3 ust. 1 pkt 2), składa się – zgodnie z art. 7 ust. 1 – z części wyrównawczej (przysługującej jednostkom s.t., w których wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca jest mniejszy niż 92% wskaźnika dla wszystkich gmin), części równoważącej (w wypadku województw – regionalnej; niezależnej od zasobności danej jednostki s.t., mającej na celu uzupełnienie jej dochodów w związku ze zmianami finansowania zadań) i części oświatowej, a także z części rekompensującej (na podstawie ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.). Kwoty poszczególnych części subwencji są określone w ustawie budżetowej (art. 19 i art. 27), a wszystkie jednostki s.t. są przez Ministra Finansów informowane między innymi o: planowanych kwotach części subwencji ogólnej, rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej oraz o zmianach tych kwot, wynikających z podziału rezerwy (art. 33 ust. 1). Należy podkreślić, że żadna część subwencji ogólnej nie ma charakteru celowego (właściwego dotacjom), dlatego też nie stanowi transferu z budżetu państwa do budżetów jednostek s.t., dokonywanego z przeznaczeniem na konkretne cele. Nazwy poszczególnych części subwencji ogólnej odzwierciedlają zasady ustalania ich wysokości, oparte na odmiennych kryteriach, nie zaś cel, na który środki z nich pochodzące musiałyby zostać przeznaczane (z art. 7 ust. 3 ustawy dochodowej wprost wynika, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji decyduje organ stanowiący jednostki s.t.). Oznacza to, że nazwa części subwencji ogólnej jako subwencji oświatowej nie determinuje przeznaczenia pochodzących z niej środków, które mogą zostać wydatkowane na dowolny cel, według woli i potrzeb danej jednostki s.t. Innymi słowy, środki przekazane jednostce s.t. tytułem części oświatowej subwencji ogólnej powinny, ale nie muszą, zostać przeznaczone na finansowanie oświaty.

Na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek s.t. przeznaczają się kwotę nie mniejszą niż wynikająca z ustawy budżetowej na rok bazowy (czyli rok poprzedzający rok budżetowy), skorygowaną o kwotę wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych i pomniejszoną o odliczenie na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy dochodowej). Obiektywizacja zasad ustalania wysokości tej części subwencji ogólnej pozwala uniknąć ścisłego uzależnienia jej od sytuacji finansowej państwa (zapewniony jest choćby niewielki kroczący wzrost tej części subwencji) i ułatwia jednostkom s.t. planowanie budżetowe.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. poz. 169), część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek s.t. wynosi nieco ponad 39,5 mld zł (po odliczeniu obowiązkowej rezerwy, do podziału pomiędzy jednostki s.t. pozostaje nieco ponad 39,3 mld zł). O ostatecznych wielkościach poszczególnych części subwencji ogólnej dla gmin i wysokości wpłat na 2013 r. Minister Finansów powiadomił wszystkie gminy – zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy dochodowej – pismem z 14 lutego 2013 r. (znak: ST3/4820/2/2013/RD-5859). Zgodnie z nim, część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek s.t. została zwiększona – w porównaniu z rokiem 2012 – o ponad 348 mln zł (0,9%), co jest związane między innymi z podwyżką wynagrodzeń nauczycieli, wdrożoną od 1 września 2012 r. oraz ze zmianami w liczbie i strukturze etatów – w podziale na stopnie awansu zawodowego – nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki s.t. Podział części oświatowej subwencji uwzględnia zwiększenie (o 2,9%) liczby uczniów. Po wydzieleniu przewidzianej przepisami rezerwy (w kwocie przekraczającej 158 mln zł), gminy otrzymają z tego tytułu łącznie ponad 23,5 mld zł (powiaty – niemal 15 mld zł, a województwa prawie 800 mln zł).

Podział części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki s.t. dokonywany jest z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych, określanego na podstawie danych statystycznych dotyczących stopni awansu nauczycieli oraz liczby uczniów w szkołach i placówkach na terenie każdej z nich (dane te wykazane są w tzw. systemie informacji oświatowej; art. 28 ust. 5 i 6 ustawy dochodowej). Dokonuje go minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (dalej: Minister Edukacji) po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych (dalej: Minister Finansów) oraz reprezentacji jednostek s.t. Obecnie kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz. U. poz. 1541; dalej: rozporządzenie subwencyjne). Akt ten stanowi, że część oświatowa subwencji ogólnej

jest dzielona między poszczególne jednostki s.t., z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez te jednostki zadań, określonych w ustawie oświatowej, a sam podział ma uwzględniać między innymi finansowanie wydatków bieżących szkół (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi). Rozporządzenie podaje w załączniku – w postaci liczyń wzorów matematycznych – algorytm podziału. Zgodnie z nim, dla każdej jednostki s.t., będącej organem prowadzącym szkołę, ustala się przeliczeniową liczbę uczniów ogółem w roku bazowym (wskaźnik  $U_p$ ), a część oświatowa subwencji ogólnej (po odliczeniu rezerwy; SO) składa się z kwoty bazowej (SOA, ustalonej z uwzględnieniem tzw. finansowego standardu A obliczanego jako iloraz SO i  $U_p$ ), kwoty uzupełniającej (SOB, zwiększającej standard A, ustalonej według wag matematycznych P określonych dla grup uczniów o pewnych cechach) oraz kwoty na zadania pozaszkolne (SOC, ustalonej według przeliczeniowej liczby zadań w relacji do finansowego standardu A).

Część oświatowa subwencji ogólnej jest przekazywana jednostkom s.t. w dwunastu ratach miesięcznych, płatnych w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń (rata za marzec uwzględnia tzw. trzynastkę); w razie nieterminowego przekazania, jednostce s.t. przysługują odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych (art. 34 ust. 1 i 2 ustawy dochodowej). Jeżeli część oświatowa subwencji ogólnej dla konkretnej jednostki s.t. została zawyżona, Minister Finansów zmniejsza ją o odpowiednią kwotę i odlicza z kolejnej raty kwotę nienależnie otrzymaną (ewentualnie wstrzymuje przekazywanie rat; jeśli dotyczy to subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy – minister zobowiązuje tę jednostkę do zwrotu do budżetu państwa nienależnej kwoty); w razie przekazania do systemu informacji oświatowej nieprawdziwych danych i wynikającego stąd zaniżenia części oświatowej subwencji ogólnej, jednostce s.t. nie przysługuje zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej (art. 37 ustawy dochodowej).

4. Art. 30a ust. 3 karty na tle innych przepisów kształtujących wynagrodzenie nauczycieli.

Karta reguluje status nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach, przedszkolach i innych publicznych instytucjach oświatowych. Status wymienionych kategorii pracowników jest jednakowy w całym kraju – w szczególności dotyczy to zasad nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, wymagań kwalifikacyjnych, stopni awansu i zasad awansowania, a także obowiązków. Karta nie różnicuje – na przykład w zależności od położenia szkoły lub innej instytucji oświatowej – wymienionych wyżej elementów określających status nauczycieli. Jednakże jednostki s.t. posiadają pewne kompetencje do wydawania rozstrzygnięć indywidualnych dotyczących nauczycieli, w szczególności w zakresie nadawania stopni awansu oraz występowania z wnioskami o dokonanie oceny nauczycieli. Mogą one również, w wypadkach określonych w ustawie, przenieść nauczyciela bez jego zgody do innej szkoły lub nałożyć obowiązek podjęcia pracy w innej szkole lub szkołach na tym samym lub – za jego zgodą – na innym stanowisku, w celu uzupełniania tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych.

Od czasu uchwalenia w 1982 r., karta poddawana była licznym nowelizacjom, w tym dostosowującym ją do zmiany ustrojowej państwa. Zasadnicze znaczenie przypisuje się nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2000 r.), która wprowadziła szereg zasadniczych zmian systemowych, w tym zmianę zasad wynagradzania nauczycieli. Przede wszystkim ustanowiono stały mechanizm waloryzacji płac nauczycielskich przez odniesienie średniego wynagrodzenia nauczycieli posiadających poszczególne stopnie do średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty, które z kolei miało stanowić 82% kwoty bazowej określonej dla pracowników państwowej sfery budżetowej na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255).

Obecne zasady wynagradzania nauczycieli ukształtowane zostały głównie tą ustawą nowelizującą z 2000 r. Elementy decydujące o wysokości wynagrodzeń nauczycieli to: składniki wynagrodzenia, normy średniego wynagrodzenia dla każdego stopnia awansu oraz podstawa ich obliczenia – kwota bazowa określana corocznie w ustawie budżetowej.

W myśl art. 30 ust. 1 karty, wynagrodzenie nauczycieli składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy (z wyłączeniem świadczeń i dodatków socjalnych).

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków – odpowiednio – od okresu zatrudnienia,

jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy (art. 30 ust. 2 karty).

Art. 30 ust. 3 karty określa średnie wynagrodzenie nauczycieli (stanowiące sumę wszystkich wymienionych wyżej składników) na poszczególnych stopniach awansu, będące procentowym mnożnikiem kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Od dnia 1 stycznia 2009 r. mnożnik ten wynosi dla: nauczyciela stażysty – 100%, nauczyciela kontraktowego – 111%, nauczyciela mianowanego – 144%, nauczyciela dyplomowanego – 184%.

Podane wskaźniki procentowe w powiązaniu z mnożną – kwotą bazową, tworzą system kształtowania jednolitych gwarancji płacowych dla nauczycieli publicznych placówek oświatowych i zawierają w sobie mechanizm corocznego waloryzowania wynagrodzeń nauczycieli (wraz ze wzrostem kwoty bazowej rośnie wysokość średniego wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu).

Karta dzieli kompetencje w zakresie określania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli pomiędzy Ministra Edukacji oraz organy prowadzące szkoły – jednostki s.t. Kompetencje Ministra Edukacji w zakresie ustalania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli wynikają m. in. z art. 30 ust. 5, 7 i 7b, art. 32 ust. 4, art. 33 ust. 3 oraz art. 34 ust. 2 karty, a jego podstawowym uprawnieniem jest coroczne ustalanie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli poszczególnych stopni awansu (art. 30 ust. 5 karty). W wyłącznej gestii samorządu pozostaje natomiast ustalanie wysokości składników wynagrodzenia mających związek z jakością świadczonej pracy, a więc wymagających oceny indywidualnych osiągnięć lub warunków pracy, a także szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw (por. B. Kłós, *Nauczyciele w zreformowanym systemie edukacji*, Studia BAS, nr 2(22)/2010, s. 103).

W myśl art. 30 ust. 6 karty, jednostka s.t., uwzględniając przewidzianą strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu, w drodze regulaminu: 1) wysokość stawek poszczególnych dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania; 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia zasadniczego za godziny ponadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw; 3) wysokość i warunki wypłacania pozostałych składników wynagrodzenia, jeśli nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Swoboda jednostek s.t. została jednak przez ustawodawcę ograniczona, ponieważ każda z nich musi tak ukształtować treść regulaminów płac, by średnie wynagrodzenia nauczycieli (tj. wynagrodzenia zasadnicze ze wszystkimi dodatkami), na obszarze jej działania odpowiadały co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa wyżej.

Analiza przepisów karty prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprowadził złożoną, wielostopniową regulację zasad wynagradzania nauczycieli. Podstawowe zasady wyrażone są bezpośrednio w samej ustawie. Wiele kwestii szczegółowych zostało przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji, natomiast część istotnych zagadnień ustawodawca pozostawił do uregulowania – w regulaminach – jednostkom s.t. Należy przy tym zauważyć, że zakres regulacji ustawowej – a tym samym swobody regulacyjnej pozostawionej ministrowi i organom samorządu terytorialnego – jest różny w odniesieniu do poszczególnych składników wynagrodzenia.

Główną składową wynagrodzenia nauczyciela jest wynagrodzenie zasadnicze, które nie jest unormowane w ustawie. Karta zobowiązuje jednak Ministra Edukacji do corocznego określenia – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy (dalej: Minister Pracy) i po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja) – wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin (tzw. *pensum*) oraz sposobu udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Kwestię tę reguluje obecnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181, ze zm.; dalej: rozporządzenie płacowe), które w tabelarycznym załączniku (ostatnio znowelizowanym w lipcu 2012 r.) podaje kwoty minimalne przysługujące nauczycielom na poszczególnych stopniach awansu, w zależności od tytułu zawodowego (licencjata, magistra, innego) i posiadania przygotowania pedagogicznego. Na przykład wynagrodzenie zasadnicze magistra z takim przygotowaniem wynosi 2265 zł, jeśli jest on zatrudniony jako nauczyciel stażysta, a 3109 zł, jeśli jest nauczycielem dyplomowanym. Ustawodawca celowo zdecydował o uregulowaniu przez ministra tylko stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego, pozostawiając tym samym jednostkom s.t. swobodę ustalania ich na poziomie wyższym. Wynika to wprost z art. 30 ust. 10 karty, w myśl którego jednostki s.t. mogą zwiększać środki na wynagrodzenia nauczycieli, w tym – podwyższać minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, mogą też upoważniać dyrektorów szkół do przyznawania minimalnej stawki

wynagrodzenia zasadniczego wyższej od ustalonej rozporządzeniem, a nawet tej podwyższonej przez jednostkę s.t. (oczywiście w granicach ustalonego planu finansowego szkoły).

Karta przewiduje też dodatek za wysługę lat, dodatek motywacyjny i funkcyjny oraz dodatek za warunki pracy, jednak szczegółowo normuje tylko wysokość tego pierwszego (jako procent wynagrodzenia zasadniczego; art. 33 karty). W odniesieniu do niego organ samorządu terytorialnego nie może więc decydować ani o wysokości, ani też ustanawiać dodatkowych przesłanek jego przyznawania.

Karta nie normuje dodatku motywacyjnego, upoważniając Ministra Edukacji (również działającego w porozumieniu z Ministrem Pracy i po zasięgnięciu opinii Komisji) do określenia ogólnych warunków przyznawania go nauczycielom. Rozporządzenie płacowe przewiduje w § 6, że przesłankami przyznawania dodatku motywacyjnego są osiągnięcia dydaktyczne i wychowawczo-opiekuńcze, innowacyjność w procesie kształcenia i wychowania, zaangażowanie w prowadzenie zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 karty, szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem, a także realizowanie zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez jednostkę s.t. priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej. W konsekwencji, to do jednostki s.t. należy określenie zarówno stawek jak i szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku.

Karta nie reguluje również zasad przyznawania dodatku funkcyjnego, natomiast rozporządzenie płacowe zawiera wykaz stanowisk (dyrektor lub wicedyrektor) oraz funkcji (wychowawca klasy, doradca metodyczny, nauczyciel-konsultant, opiekun stażu), których piastowanie do niego uprawnia. Oznacza to, że jednostka s.t. jest zobowiązana wymienionym w rozporządzeniu osobom wypłacać dodatek funkcyjny, ale ma pełną swobodę określenia jego wysokości.

Dodatek z tytułu warunków pracy przysługuje nauczycielom pracującym w trudnych lub uciążliwych warunkach (art. 34 ust. 1 karty), których obszerny wykaz zawiera rozporządzenie płacowe. Zgodnie z nim, pracą w trudnych warunkach jest na przykład: prowadzenie przez nauczycieli szkół górniczych zajęć praktycznych pod ziemią, prowadzenie zajęć dydaktycznych w szkołach przy zakładach karnych albo w klasach łączonych w szkołach podstawowych, a także zajęć dydaktycznych w języku obcym (§ 8). Pracą wykonywaną w warunkach uciążliwych jest natomiast między innymi praca z dziećmi i młodzieżą upośledzonymi w stopniu lekkim albo z nieletnimi przebywającymi w zakładach poprawczych o wzmożonym nadzorze wychowawczym (§ 9). Również w tym wypadku do jednostki s.t. należy określenie stawek tego dodatku.

W art. 35 karty ustawodawca zdefiniował pojęcie godzin ponadwymiarowych (zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej tygodniowego *pensum*) oraz godzin doraźnych zastępstw (zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych powyżej *pensum*, realizowanych w zastępstwie nieobecnego nauczyciela; dalej zbiorczo: nadgodziny). Wynagrodzenie za nie wypłaca się według stawki osobistego zaszerogowania nauczyciela, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Swoboda jednostki s.t. jest więc tutaj nieco ograniczona, a ograniczenie to jest pochodną regulacji zawartych w karcie, rozporządzeniu płacowym i w jej własnym regulaminie.

Zgodnie z kartą, składnikami wynagrodzenia nauczyciela są również nagrody i inne świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku pracy (art. 30 ust. 1 pkt 4 karty). Ustawa reguluje zasady wypłacania nagród jubileuszowych (art. 47), przewiduje także wypłacanie nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (art. 49), których kryteria przyznawania określa, w drodze rozporządzenia, Minister Edukacji. Oczywiście, poszczególne jednostki s.t. mogą wprowadzać w regulaminach inne rodzaje dodatków lub nagród, o ile uznają je za celowe, a ich wypłatę – za możliwą w ekonomicznych realiach.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że wysokość wynagrodzenia nauczyciela zależy od wielu czynników – nie tylko od posiadanego stopnia awansu, ale też od okresu zatrudnienia, wymiaru zajęć, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz wykonywania pracy w trudnych lub uciążliwych warunkach. Na wysokość wielu składowych nauczycielskiego wynagrodzenia, mogących łącznie stanowić znaczącą część całkowitego wynagrodzenia danego nauczyciela, bezpośredni wpływ mają jednostki s.t. prowadzące szkoły. Może się zatem zdarzyć, że osoby o dokładnie takim samym „profilu zawodowym” (wykształcenie, stopień awansu, staż pracy itd.), zatrudnione w szkołach mieszczących się na terenie różnych jednostek s.t., będą otrzymywały różne wynagrodzenie. Ustawodawca zagwarantował jednak swoiste uśrednienie, wymagając, by średnie wynagrodzenie nauczycieli zatrudnionych w danej jednostce s.t. na kolejnych stopniach awansu odpowiadało przeciętnym wynagrodzeniom określonym w ustawie. Przepisy stanowią o „średnich” wynagrodzeniach, co oznacza, że w ramach jednej jednostki s.t. z dwóch nauczycieli posiadających ten sam stopień awansu jeden może otrzymywać wynagrodzenie niższe od średniego, drugi zaś wyższe, jednak średnie wynagrodzenie na danym stopniu awansu nie powinno być niższe od średniego wynagrodzenia określonego w karcie.

W bezpośrednim związku z treścią art. 30 ust. 3 oraz art. 30 ust. 6 karty pozostaje zaskarżony art. 30a. Przepis ten wprowadził mechanizm corocznej analizy wydatków poniesionych w danym roku kalendarzowym przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia nauczycieli. W praktyce umożliwia on dokonanie weryfikacji, czy fundusz wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego (a nie płaca poszczególnego nauczyciela) w szkołach prowadzonych w danej jednostce s.t. został ustalony co najmniej na poziomie wymaganym przez ustawę (w art. 30 ust. 3 karty).

Stosownie do treści art. 30a karty oraz rozporządzenia sprawozdawczego, w procesie tym wyróżnia się następujące etapy: w terminie do 20 stycznia każdego roku, jednostka s.t. prowadząca szkołę przeprowadza analizę relacji wydatków poniesionych w poprzednim roku kalendarzowym na wynagrodzenia nauczycieli do wysokości określonych kartą średnich wynagrodzeń oraz do średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu (art. 30a ust. 1 karty). Jeśli wynagrodzenia nauczycieli nie osiągnęły wymaganej kartą średniej, jednostka s.t. ustala kwotę różnicy między poniesionymi wydatkami a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu oraz wynikających z karty średnich wynagrodzeń (art. 30a ust. 2 karty; dalej: kwota różnicy); kwota różnicy jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, za który należy się dodatek i powinna być wypłacona w terminie do 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczą obliczenia; wysokość dodatku uzupełniającego wypłacanego poszczególnemu nauczycielowi ustalana jest proporcjonalnie do okresu jego zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego (art. 30a ust. 3 karty); w terminie do 10 lutego roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczą powyższe obliczenia, jednostka s.t. sporządza sprawozdanie dotyczące wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu w prowadzonych przez nią szkołach i placówkach, z uwzględnieniem wysokości kwoty różnicy (art. 30a ust. 4 karty). Sprawozdanie to, w terminie 7 dni od sporządzenia, powinno być przekazane regionalnej izbie obrachunkowej, organowi stanowiącemu jednostki s.t., dyrektorom szkół przez nią prowadzonych oraz związkowi zawodowemu zrzeszającemu nauczycieli (por. art. 30a ust. 5 karty; sposób opracowywania sprawozdania określa, zgodnie z art. 30a ust. 7 karty, w drodze rozporządzenia Minister Edukacji).

Warto nadmienić, że dodatek uzupełniający nie jest uwzględniany jako składnik wydatków poniesionych przez jednostkę s.t. na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do średnich wynagrodzeń wynikających z karty w roku, w którym został wypłacony (art. 30a ust. 6).

#### 5. Analiza zgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawcy uznali, że przewidziany w zaskarżonym przepisie obowiązek wypłacenia nauczycielom przez jednostki s.t. dodatku uzupełniającego, zapewniającego osiągnięcie średnich wynagrodzeń określonych kartą, jest niezgodny z wynikającą z art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadą adekwatności udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych do wykonywanych przez nie zadań. Obowiązek ten wprowadzony został bowiem – jak argumentują – bez przekazania środków finansowych na jego realizację, co powoduje, że jednostki s.t. nie mogą prawidłowo i efektywnie wykonywać przypisanych im zadań publicznych, a to zaś dowodzi sprzeczności zaskarżonej normy z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Art. 167 Konstytucji reguluje podstawowe zasady dotyczące dochodów jednostek s.t. – ustrojodawca określił w nim generalnie zakres, w jakim partycypują one w dochodach publicznych (ust. 1 i 4), rodzaje źródeł dochodów samorządu (ust. 2), jak również ustanowił obowiązek ustawowego określenia źródeł tych dochodów (ust. 3).

Normy wyrażone w art. 167 Konstytucji stanowią emanację zasady samodzielności jednostek s.t. w aspekcie finansowym. Jej istotą jest zapewnienie im dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych zadań publicznych, przy pozostawieniu im – w ustawowym zakresie – swobody kształtowania wydatków (tak m.in. wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12 i 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119). W tym kontekście trzeba przypomnieć, że ustrojodawca nałożył na jednostki s.t. obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji), a to wymaga zapewnienia źródeł ich finansowania. Może się to odbywać w drodze ustanowienia podatków lub opłat stanowiących dochód samorządu, jak również przez zapewnienie przekazywania na rzecz jednostek s.t. części dochodów stanowiących wpływy budżetu państwa, w formie subwencji ogólnych bądź dotacji celowych (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Wskazany przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jednostkom s.t. „zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W myśl zaś art. 167 ust. 4 Konstytucji, „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. W przepisach tych ustrojodawca wyraził zasadę odpowiedniości dochodów jednostek s.t. do realizowanych przez nie zadań. Wynikają z niej dwie istotne wytyczne

co do kształtowania przez ustawodawcę poziomu ich dochodów. Z jednej strony, poziom ten powinien zapewnić możliwość realizacji ogółu zadań, nałożonych na jednostki s.t. poszczególnych szczebli. Z drugiej strony, nie ma on charakteru statycznego – zmiany zadań jednostek s.t. wymagają „odpowiednich” zmian w ich dochodach. Wyklucza to, co do zasady, możliwość przekazania jednostkom s.t. nowych zadań bez zapewnienia im środków na ich realizację, z drugiej jednak strony pozwala też na zmniejszenie dochodów jednostek s.t. w wypadku odjęcia im jakiegось zadania.

5.2. Z zarzutów wnioskodawców wynika, że dokonując kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, należało udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zakwestionowana norma nakłada na jednostkę s.t. nowe zadanie publiczne, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, także na pytanie: czy powstała w związku z tym dysproporcja między zakresem zadań i dochodów gmin – uzasadnia zarzut naruszenia zasady adekwatności.

5.3. Odpowiadając na pierwsze z powyższych pytań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego, gwarantującego średnie nauczycielskie wynagrodzenia na poziomie wynikającym z art. 30 ust. 3 karty, nie może być zakwalifikowany jako nowe zadanie własne jednostek s.t. Argumentacja przedstawiona w tym zakresie przez wnioskodawców opiera się bowiem na fałszywym założeniu, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie noweli listopadowej jednostki s.t. nie miały obowiązku zapewnienia nauczycielom zatrudnionym w prowadzonych przez nie placówkach oświatowych średniego wynagrodzenia, określonego w karcie. Tymczasem powszechny system jednolitych gwarancji płacowych dla nauczycieli został – o czym była mowa wcześniej – wprowadzony już w roku 2002. Ustawodawca, wyposażając jednostki s.t. w prawo „swobodnego” kształtowania płac nauczycieli, ograniczył tę swobodę swoistym standardem płacowym, determinującym jednolitą w skali kraju, ustawowo gwarantowaną, płacę średnią. Obowiązek stosowania przepisów karty, w celu zapewnienia nauczycielom osiągnięcia co najmniej średniego wynagrodzenia, znajdował (i znajduje nadal) wyraźne źródło w art. 30 ust. 3 karty. Dodanie przez ustawodawcę zakwestionowanego przepisu niczego w tym zakresie nie zmieniło i nie spowodowało nowych, innych warunków kształtowania i gwarantowania płac średnich niż dotychczas obowiązujące (por. A. Klawenek, *Płace w Oświacie 2009. Komentarz do zmian w Karcie Nauczyciela i rozporządzeniach wykonawczych*, Warszawa 2009, s. 16). Wnioskodawcy zdają się nie dostrzegać zasadniczego powodu wprowadzenia instytucji dodatku uzupełniającego, którym było przymuszenie do przestrzegania obowiązujących od dawna przepisów tych jednostek s.t., które się od tego uchylały. *Rationem legis* tego rozwiązania prawnego stanowiło zobligowanie jednostek s.t. do pełnej realizacji zadań oświatowych, w tym do wypłaty wynagrodzeń nauczycieli na poziomie nie niższym niż ustawowo zagwarantowany na poszczególnych stopniach awansu zawodowego.

Z uzasadnienia projektu noweli listopadowej wynika, że – w ówczesnym stanie prawnym – uchylaniu się przez jednostki s.t. od obowiązku ustalania wysokości zależnych od nich składników wynagrodzenia (dodatku) na poziomie gwarantującym osiągnięcie wynagrodzeń w wysokości wynikającej z karty miało zapobiegać coroczne ustalanie przez nie regulaminów wynagrodzeń, co jednak nie przyniosło spodziewanych efektów. Coroczna zmiana regulaminów płacowych uruchamiała wprawdzie proces nadzoru sprawowanego przez wojewodę, ale nie przynosiło to poprawy w zakresie spełniania wymogu wynagrodzenia nauczycieli na poziomie wynikającym z karty. Potwierdzają to wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (por. *Funkcjonowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli – kontrola koordynowana*, Warszawa 2008, s. 32-34).

W tych okolicznościach, ustawodawca zniósł obowiązek corocznego ustalania regulaminów wynagrodzeń, wprowadził natomiast obowiązek corocznej analizy wydatków ponoszonych przez jednostki s.t. na wynagrodzenia nauczycieli oraz wypłaty dodatku uzupełniającego w razie ziszczenia się przesłanek określonych w art. 30a karty. W uzasadnieniu projektu noweli listopadowej projektodawca wprost stwierdził, że „proponuje się (...) zastąpienie obowiązku corocznego ustalania regulaminu obowiązkiem dokonywania przez organy prowadzące coroczną analizy ponoszonych wydatków na wynagrodzenia (art. 30a). Płace nauczycieli są kształtowane samodzielnie przez jednostki s.t. (na poziomie nie niższym niż ustawowo określone płace średnie na poszczególnych stopniach awansu zawodowego)”. Przepis nakłada na organy wykonawcze jednostek s.t. obowiązek informowania o wysokości faktycznie ponoszonych wydatków na wynagrodzenia odpowiednio rad gmin, powiatów, sejmików województw, dyrektorów prowadzonych szkół i placówek oraz związków zawodowych zrzeszających nauczycieli. Ma to na celu zapewnić przejrzystość, czytelność i powszechność w zakresie sposobu realizacji przez dany samorząd głównego zadania własnego, jakim jest edukacja. W ocenie skutków regulacji wskazano też, że: „zmiana przepisów pozwoli na skuteczniejszą organizację realizacji zadań oświatowych sprawowanych przez jednostki samorządu terytorialnego” – (druk sejmowy nr 1231/VI kadencja).



Reasumując: ustanowienie prawa nauczycieli do otrzymania dodatku uzupełniającego oraz obowiązek jego wypłacania przez jednostki s.t. jest konsekwencją niespełniania przez część z nich wymogu zapewnienia poziomu wynagrodzeń nauczycieli określonego w karcie. Innymi słowy, konieczność wypłaty dodatku uzupełniającego nie powstaje, jeśli jednostka s.t. prawidłowo wywiązuje się ze swoich obowiązków, wynagradzając nauczycieli w sposób spełniający ustawowe wymogi.

Mając na uwadze konieczność zagwarantowania wypłaty wynagrodzeń na poziomie wynikającym z karty, ustawodawca wprowadził też mechanizm kontroli sprawowanej przez regionalną izbę obrachunkową, do której jednostka s.t. ma obowiązek przedkładać coroczne sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, z uwzględnieniem kwoty różnicy.

Wnioskodawcy pomijają okoliczność, że adresatami zaskarżonej regulacji są wyłącznie te jednostki s.t., które z różnych przyczyn nie wypłacały nauczycielom średnich wynagrodzeń w wysokości wynikającej z karty. Kwestionowana regulacja nie obciąża zatem finansowo wszystkich jednostek s.t., a dotyczy tylko tych spośród nich, które nie w pełni realizują przepisy karty dotyczące wynagrodzeń nauczycieli. Celem przepisu jest bowiem uniknięcie sytuacji, w której płace nauczycieli określonego stopnia awansu w którejś jednostce s.t. nie osiągną średniego poziomu gwarantowanego kartą.

W świetle przedstawionych argumentów, nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawców, że zagwarantowanie nauczycielom średniego poziomu wynagrodzeń przez wypłacanie im dodatku uzupełniającego stanowi nowe zadanie jednostek s.t. Bezsporne jest, że obowiązek zapewnienia nauczycielom wynagrodzeń o określonej średniej wysokości istniał od roku 2002, a więc na długo przed wejściem w życie noweli listopadowej. Dopiero brak realizacji ustawowych nakazów dotyczących średniego wynagrodzenia nauczycieli przez niektóre jednostki s.t. spowodował konieczność wprowadzenia przepisów wymuszających przestrzeganie tego obowiązku.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nałożenie mocą zaskarżonego przepisu na jednostki s.t. obowiązku wypłacania nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego dodatku uzupełniającego nie może być traktowane jako nałożenie nowego zadania własnego.

5.4. Niezależnie od stwierdzenia, że na podstawie zaskarżonego przepisu nie doszło do nałożenia na jednostki s.t. nowych zadań, nie można zaprzeczyć temu, że obowiązek wypłacania nauczycielom wynagrodzeń na określonym kartą poziomie (w tym dodatku uzupełniającego) wywołuje w sferze ich finansów skutki istotne z punktu widzenia zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem odnieść się także do drugiego ze wskazanych uprzednio problemów, tj. problemu dysproporcji między zakresem zadań i dochodów jednostek s.t. w kontekście zarzutu naruszenia zasady adekwatności.

Analizując ten zarzut, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę kontekst normatywny, który tworzy ustawa oświatowa, normująca szczegółowo zadania jednostek s.t. w dziedzinie edukacji oraz ich kompetencje w tym zakresie. W myśl przepisów tej ustawy, do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy m.in. zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i innych jednostek oświatowych. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek realizować zadania oświatowe polegające na zapewnieniu kształcenia, wychowania i opieki, w prowadzonych przez nich szkołach i placówkach. Jednostka samorządu terytorialnego, która prowadzi daną szkołę lub placówkę, odpowiada za jej działalność. Jednostki samorządu terytorialnego sprawują nadzór nad działalnością prowadzonych przez siebie szkół i placówek w zakresie spraw finansowych i administracyjnych.

Szczegółowa regulacja zasad finansowania zadań oświatowych jednostek s.t. uregulowana jest w odrębnych przepisach, do których odsyła art. 5a ust. 1 ustawy oświatowej. Przepisy te zawarte są przede wszystkim w dochodowej oraz w aktach wykonawczych w postaci wydawanych corocznie, na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy dochodowej, rozporządzeń ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, które określają szczegółowy podział środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie oświaty.

Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy oświatowej, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek s.t. Dochodami jednostek s.t. są, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy dochodowej, dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Realizacja zadań oświatowych przez gminę jest jej zadaniem własnym, ale przeznaczone na ten cel dochody własne gminy są uzupełniane przez państwo w postaci ustalonej corocznie w ustawie budżetowej części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 27 ustawy dochodowej.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona między poszczególne jednostki s.t. zgodnie z ogólną dyrektywą wyrażoną w art. 28 ust. 5 ustawy dochodowej, z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi.

Zapewnienie jednostkom s.t. środków na realizację zadań oświatowych, o których mowa w art. 5a ust. 3 ustawy oświatowej (czy art. 30 ust. 8 karty), nie oznacza gwarancji, że subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli). Zadania oświatowe stanowią obligatoryjne zadania własne gmin. W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Wynika to z faktu, że obowiązki gminy, składające się na ogólną kategorię zadań oświatowych, należą do jej zadań własnych. Zadania własne są zaś wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, samodzielnie i z własnych środków, a zatem zakres autonomii przy ich realizacji jest z zasady daleko większy niż w wypadku zadań zleconych. Art. 5a ust. 3 ustawy oświatowej podkreśla samodzielność jednostek s.t. przy wykonywaniu zadań określonych w ustawie oświatowej, w których realizacji państwo jedynie wspiera samorząd, a nie wyręcza go. Jednostki s.t. zachowują przy tym daleko idącą swobodę, zwłaszcza przy określaniu wysokości i sposobu podziału subwencji, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyrok z 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105).

5.4.1. Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze możliwe jest ustalenie takiego standardu, ponieważ jest on względny. Ta względność powoduje trudności z ustaleniem poziomu środków adekwatnego do zadań jednostek s.t. Trybunał Konstytucyjny odwołał się do poglądów wyrażonych w doktrynie prawnej, zgodnie z którymi, „normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4) są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań” (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa*, [w:] W. Konieczny red., *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Wacławowi Goronowskiemu*, Warszawa 2005, s. 73-74).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiele uwagi poświęcono sprecyzowaniu wymogu „odpowiedniości” (adekwatności) udziału jednostek s.t. w dochodach publicznych. Rozważania dotyczyły zarówno sytuacji, w której zmiany ustawowe skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek s.t., z pozostawieniem tego samego zakresu zadań (np. wspomniany wyrok o sygn. K 20/00 i wyroki z: 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57), jak i nałożenia nowych zadań przy pozostawieniu niezmiennego poziomu dochodów (np. wyroki z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54; z 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8; z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49).

Istotne jest przy tym, że to na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, iż w następstwie nałożenia nowych zadań albo zmniejszenia poziomu dochodów doszło do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji: „Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań (por. wyrok z 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Jeszcze bardziej kategoryczne stanowisko w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny sformułował we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. K 43/07, wskazując, że „do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie wystarczy samo stwierdzenie braku regulacji prawnych zwiększających udział gmin w dochodach publicznych ze względu na nałożenie obowiązku wypłaty odszkodowań (...) Skoro ustawodawca nie przewidział specjalnych źródeł finansowania wypłaty odszkodowań (...) znaczy to, że gminy powinny wygospodarować odpowiednie środki na ten cel z puli środków finansowych przeznaczonych na zadania własne”.

5.4.2. Powracając na grunt rozpoznanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż pogląd wnioskodawców, że subwencja oświatowa miałaby być wyłącznym źródłem finansowania wynagrodzeń nauczycieli, jest nietrafny i niezgodny z zasadami finansowania samorządów, przyjętymi w ustawie dochodowej. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, zagwarantowane są nie w subwencji, ale w ogólnym źródle finansowania samorządowych zadań własnych, czyli dochodach jednostek s.t. Dysponowanie zaś przez jednostki s.t. dochodami własnymi jest traktowane jako niezbędny warunek samodzielności finansowej samorządów terytorialnych (zob. W. Miemieć, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2/2010, s. 52). Gwarancje państwa w ramach środków budżetowych dotyczą tylko „środków niezbędnych” i nie ograniczają samorządu w jego samodzielnych decyzjach w zakresie wydatkowania innych własnych środków na realizację zadań oświatowych i na faktycznie wypłacane wynagrodzenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawcy, zarzucając niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie mogą ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody z tytułu subwencji oświatowej niektórych jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na finansowanie podległych im placówek oświatowych.

Podstawę stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów danej jednostki s.t. W analizowanym wypadku takich dysproporcji stwierdzić jednak nie można. Wnioskodawcy ograniczyli się jedynie do zarzutu, że zobowiązanie ich przez ustawodawcę do wypłaty dodatku uzupełniającego „narusza ich interesy majątkowe”, co nie uzasadnia tezy o dysproporcji środków do zadań. Również powołana przez wnioskodawców konieczność zaciągania nowych zobowiązań finansowych, celem terminowego wywiązania się z powinności dokonywania wypłaty dodatku uzupełniającego, ma charakter na tyle ogólny, że nie może świadczyć o sprzeczności zaskarżonej regulacji z zasadą adekwatności. Z materiałów dostarczonych przez wnioskodawców wynika, że niektóre jednostki s.t. otrzymywały część oświatową subwencji ogólnej w wysokości pokrywającej nawet 90% kosztów wykonywania zadań oświatowych (po uwzględnieniu ukształtowania wynagrodzeń nauczycieli na poziomie wynikającym z karty).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że sam fakt, iż dochody jednostek s.t. nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z tym wzorcem kontroli, nie może ograniczać się do wykazania, że dochody jednostek s.t. nie wystarczają na pełną realizację wszystkich zadań publicznych, ale powinien przedstawić argumenty wskazujące na istotną dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (tak wyroki z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69, z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37 oraz o sygn. K 20/00), czego w tej sprawie nie wykazano.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że domniemanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie zostało obalone, co przesądziło o uznaniu art. 30a ust. 3 karty za zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5.4.3. Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie przy tym sprawę z trudności finansowych wielu gmin, o niższych niż przeciętne dochodach, w których wydatki na oświatę pochłaniają znaczną część własnych dochodów, kosztem realizacji innych zadań publicznych. Wynika to jednak z trudnej ogólnej sytuacji finansowej państwa (złego stanu finansów publicznych) i nie przekłada się na ocenę konstytucyjności ustawowego obowiązku finansowania przez jednostki s.t. ich obowiązkowego zadania własnego, jakim jest kształcenie dzieci i młodzieży.

Trybunał zauważa również, że wiele argumentów przytaczanych przez wnioskodawców na poparcie zaskarżenia dotyczy nie tyle zaskarżonego przepisu o dodatku uzupełniającym, ile narzucenia przez kartę wszystkim jednostkom s.t., niezależnie od ich specyfiki oraz poziomu ich łącznych dochodów, sztywnych, jednakowych dla wszystkich szkół i placówek publicznych, zasad wynagradzania nauczycieli, co często stawia je w sytuacji konieczności zwolnienia z pracy części nauczycieli, aby pozostałym zapewnić wynagrodzenie zgodne z kartą. Jest to niewątpliwie bardzo poważny i realny problem, jednakże nie został on objęty przedmiotem zaskarżenia.

6. Umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 30a ust. 3 karty z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiam dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać m.in. sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, jak i uzasadnienie postawionego zarzutu oraz powołanie dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i powoduje w tym zakresie konieczność umorzenia postępowania.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawcy w żaden sposób nie wyjaśnili, na czym miałyby polegać niezgodność art. 30a ust. 3 karty z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Przedstawione we wnioskach wypowiedzi nie pozwalają bowiem zrekonstruować zarzutów wnioskodawców dotyczących naruszenia tych wzorców kontroli. Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawcy w tym zakresie nie dopełnili – wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. W związku z powyższym postępowanie w odniesieniu do art. 2 i art. 7 Konstytucji jako wzorców kontroli zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

78

**WYROK**  
z dnia 16 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt P 53/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Pracy i Polityki Społecznej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 lipca 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach, czy:

- 1) art. 173 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia,
  - 2) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14, ze zm.),
  - 3) art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia,
  - 4) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. Nr 203, poz. 1499, ze zm.)
- są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

**1. Art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. Nr 203, poz. 1499 oraz z 2009 r. Nr 44, poz. 357) w zakresie, w jakim przy ustalaniu ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego obliczonego w stosunku do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, nakazuje obliczanie tego ekwiwalentu przyjmując za podstawę dni kalendarzowe, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 904.

## II

**Przepis wymieniony w części I w punkcie 2, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. W pytaniu prawnym z 17 sierpnia 2011 r. Sąd Rejonowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach, Wydział VI, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

– art. 173 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.) w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia,

– rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r. Nr 2, poz. 14, ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej),

– art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym) w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oraz

– rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. z 2006 r. Nr 203, poz. 1499, ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego lub rozporządzenie) – są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało skierowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Powód – adiunkt Politechniki Śląskiej w Gliwicach, zatrudniony na Wydziale Inżynierii Środowiska i Energetyki w pełnym wymiarze czasu pracy rozwiązał stosunek pracy na mocy porozumienia stron z dniem 30 września 2010 r. Powód nie wykorzystał 37 dni urlopu wypoczynkowego (10 dni w 2009 r. oraz 27 dni w 2010 r.). W ostatnim okresie zatrudnienia uzyskiwał miesięczne wynagrodzenie za pracę w stałej wysokości 4744,80 zł, które obejmowało wynagrodzenie zasadnicze 3954 zł i dodatek stażowy w kwocie 790,80 zł. Pracodawca wypłacił mu ekwiwalent pieniężny za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w wysokości 5851,92 zł ([4744,80 zł: 30 dni] x 37 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego) na podstawie § 7 w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Powód zakwestionował sposób obliczenia ekwiwalentu pieniężnego, podnosząc, że pracodawca błędnie utożsamia dni robocze z dniami kalendarzowymi. Ekwiwalent obliczony na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego powinien stanowić iloczyn wynagrodzenia za jeden dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego i liczby dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego, a nie – jak błędnie przyjął pracodawca – liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego.

Z uwagi na to, że ani prawo o szkolnictwie wyższym, ani rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie regulują, w ocenie powoda, kwestii obliczenia dni kalendarzowych związanych z okresem niewykorzystanego urlopu, zażądał on ustalenia wysokości ekwiwalentu na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Zgodnie z tą regulacją, ekwiwalent pieniężny za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego winien wynosić 8359,89 zł ([4744,80 zł: 21 współczynnik] x 37 dni). Dlatego też powód domaga się kwoty 2507,97 zł tytułem dopłaty do wypłaconego ekwiwalentu.

Pozwana Politechnika Śląska w Gliwicach wniosła o oddalenie powództwa, wskazując, że zgodnie z art. 133 prawa o szkolnictwie wyższym powód winien był wykorzystać urlop wypoczynkowy w czasie wolnym od zajęć dydaktycznych. W dniu obliczania ekwiwalentu pieniężnego nie można było ustalić okresu, w jakim powód

zamierzał przebywać na urlopie wypoczynkowym, a tym samym ustalić liczby dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego.

Jak wskazał sąd pytający, ekwiwalent przysługuje za okres niewykorzystanego urlopu, a sposób jego ustalania stanowi pochodną sposobu obliczania wynagrodzenia urlopowego.

Urlop może być zastąpiony, zgodnie z art. 133 ust. 5 prawa o szkolnictwie wyższym, wypłatą ekwiwalentu pieniężnego tylko w wypadku niewykorzystania urlopu wypoczynkowego z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy.

Formułując zarzut niezgodności zaskarżonych regulacji z Konstytucją, sąd pytający podniósł, że rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zostało wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego. Art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym nie zawiera bowiem wytycznych do wydania tego rozporządzenia.

Sąd pytający zwrócił także uwagę, że rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 marca 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. z 2009 r. Nr 44, poz. 357) wprowadzono nowe zasady obliczania wynagrodzenia za urlop, a tym samym i ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego.

Według starych zasad, obowiązujących do 2 kwietnia 2009 r., wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego, w części ustalonej na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, obliczało się, dzieląc sumę tych składników przysługujących w miesiącu wykorzystywania urlopu przez 30. Tak obliczone wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego mnożyło się przez liczbę dni urlopu udzielonego nauczycielowi akademickiemu (§ 5 ust. 1 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym do 2 kwietnia 2009 r.). Od 3 kwietnia 2009 r. wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego, w części ustalonej na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, oblicza się, dzieląc ich sumę (przysługującą w miesiącu wykorzystywania urlopu) przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca. Tak obliczone wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego mnoży się przez liczbę dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego (§ 5 ust. 1 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym od 3 kwietnia 2009 r.).

Po nowelizacji z 2009 r. wynagrodzenie za jeden dzień urlopu obliczone od stałych składników wynagrodzenia mnoży się zatem przez liczbę dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego, co nie jest tożsame z liczbą dni urlopu wypoczynkowego (liczbą dni roboczych przypadających w tym czasie).

Według innych zasad ustala się natomiast wysokość wynagrodzenia za jeden dzień urlopu od zmiennych składników wynagrodzenia. Jak wskazuje sąd pytający, wynagrodzenie to oblicza się, dzieląc podstawę wymiaru przez 251 dni. Dzielnik ulega zmianie, jeżeli nauczyciel akademicki zatrudniony jest krócej niż 12 miesięcy (§ 5 ust. 2 rozporządzenia). Jak wskazuje sąd pytający, tak obliczone wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego mnoży się przez liczbę dni tego urlopu, a nie przez liczbę dni kalendarzowych.

Sąd pytający podkreślił, że zgodnie z art. 153 ust. 1 zdanie pierwsze prawa o szkolnictwie wyższym, nauczycielowi akademickiemu przysługuje w okresie urlopu wypoczynkowego wynagrodzenie, jakie otrzymywałby, gdyby w tym czasie pracował. Jeżeli ustalenie ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego stanowi pochodną sposobu ustalenia wynagrodzenia urlopowego, to należy przyjąć, iż ekwiwalent winien wynosić tyle, ile pracownik otrzymałby za ten czas wynagrodzenia, gdyby pracował. Skoro wynagrodzenie urlopowe jest surogatem utraconego wynagrodzenia za wykonaną pracę (art. 80 k.p.), brak jest – w ocenie sądu – podstaw, aby przyjmować dni kalendarzowe zamiast roboczych.

W ocenie sądu pytającego, zasady ustalania ekwiwalentu nie prowadzą do obliczenia jego wysokości w kwocie równej wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy. Oznacza to, że rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie uwzględnia treści art. 153 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym i jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Następnie sąd pytający zakwestionował również zgodność z Konstytucją art. 173 k.p. oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Doszedł bowiem do wniosku, że z uwagi na treść art. 5 k.p. i art. 136 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym, które zawierają odesłanie do stosowania kodeksu pracy w sprawach dotyczących stosunku pracy, a nieuregulowanych inaczej w ustawach odrębnych, podstawą ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego w rozpoznawanej sprawie będzie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Zdaniem sądu pytającego, przepisy prawa o szkolnictwie wyższym mają charakter szczególny w odniesieniu do kodeksu pracy, który ma charakter ogólny. Między tymi aktami zachodzi stosunek pierwszeństwa przepisów szczególnych przed przepisami kodeksu (*lex specialis derogat legi generali*).

W związku z tym sąd pytający porównał zasady ustalania ekwiwalentu pieniężnego z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Stwierdził, że ustalenie ekwiwalentu pieniężnego na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pozwala na obliczenie wysokości ekwiwalentu w kwocie odpowiadającej wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy.

Jednakże ze względu na brak wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego w art. 173 k.p. sąd pytający zakwestionował również zgodność tego przepisu i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wyjaśniając wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie zawisłej przed sądem sprawy, sąd pytający wskazał, że „uwzględnienie pytania prawnego daje możliwość skutecznego dochodzenia przez powoda ekwiwalentu pieniężnego z uwzględnieniem posiłkowo metody, która została zawarta w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 roku, Nr 2, poz. 14, ze zm.)”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 30 grudnia 2011 r. wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Prokuratora Generalnego, brak jest związku funkcjonalnego między odpowiedzią Trybunału a rozstrzygnięciem sprawy rozpatrywanej przez sąd. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że sąd pytający zmierza do obliczenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego na podstawie przepisów ogólnych kodeksu pracy z pominięciem rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, oznacza to, że pytanie prawne sądu przedstawione zostało w celu wyeliminowania z porządku prawnego przepisów odnoszących się do szkolnictwa wyższego i orzeczenia na podstawie przepisów kodeksu pracy. Takie założenie Prokurator Generalny uznał za wadliwe. W jego ocenie, wyeliminowanie z porządku prawnego art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym i wydanego na jego podstawie rozporządzenia nie upoważnia do stosowania art. 136 prawa o szkolnictwie wyższym. Wolą ustawodawcy było bowiem odrębne uregulowanie kwestii związanych z wynagrodzeniem za urlop wypoczynkowy, a nie odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu pracy. Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na sprzeczność argumentacji sądu pytającego w części uzasadnienia dotyczącej istnienia związku funkcjonalnego. Sąd ten bowiem, dążąc do zastosowania przepisów kodeksu pracy, zakwestionował jednocześnie ich zgodność z Konstytucją. W takim wypadku uwzględnienie pytania prawnego nie pozwoli na posiłkowe zastosowanie tych przepisów.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 lutego 2012 r. wniósł o stwierdzenie zgodności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 Konstytucji i umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w odniesieniu do zaskarżonego art. 173 k.p. nie została spełniona przesłanka funkcjonalna. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie nie ma wpływu na wynik sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Przepis ten nie może zostać zastosowany przez sąd pytający, gdyż właściwe regulacje, dotyczące kwestii rozstrzyganej przez ten sąd, zawarte są w prawie o szkolnictwie wyższym. Pytanie prawne w odniesieniu do art. 173 k.p. jest przedwczesne i opiera się na hipotetycznym założeniu, że Trybunał wyeliminuje z porządku prawnego art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutu niezgodności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że wytyczne do wydania rozporządzenia zawarte są w użytym w art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym sformułowaniu nakazującym określenie zasad obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego.

Ekwiwalent powinien być zatem równoważnością kwoty, która zostałaby wypłacona danej osobie, gdyby przebywała ona na urlopie wypoczynkowym. Natomiast zasady obliczania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy zostały określone w art. 153 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym. Z artykułu tego wynika natomiast, że przepisy rozporządzenia powinny być tak ukształtowane, aby pozwalały wypłacić nauczycielowi akademickiemu ekwiwalent pieniężny w wysokości wynagrodzenia, jakie otrzymywałby, gdyby przebywał w tym czasie na urlopie wypoczynkowym. To ostatnie natomiast ustalane jest w wysokości wynagrodzenia jakie uzyskałby, gdyby w tym czasie świadczył pracę.

4. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 9 listopada 2011 r. wskazała, że art. 173 k.p. nie zawiera wytycznych do wydania aktu wykonawczego. Nie zawierają ich również inne przepisy kodeksu pracy. Mimo to,

obowiązujące zasady ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy zapewniają uzyskanie przez pracownika ekwiwalentu pieniężnego w wysokości zbliżonej do wysokości wynagrodzenia, jakie pracownik otrzymałby, gdyby w rzeczywistości korzystał z urlopu wypoczynkowego. Przepisy zaskarżonego rozporządzenia realizują zatem założenie, że ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy stanowi surogat urlopu wypoczynkowego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformowała, że prowadzone są prace nad opracowaniem projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Ich celem jest dostosowanie przepisów zawierających upoważnienia do wydania aktów wykonawczych zawartych w kodeksie pracy do wymogów Konstytucji. Projekt zakłada, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy powinna odpowiadać wysokości wynagrodzenia urlopowego.

5. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 15 listopada 2011 r. wniosła o stwierdzenie zgodności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazał, że art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym upoważnił ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do uregulowania, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, z uwzględnieniem w szczególności zasady, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego jest ustalana zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego. Natomiast z art. 153 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym wynika, że nauczycielowi akademickiemu w okresie urlopu wypoczynkowego przysługuje wynagrodzenie, jakie otrzymywałby, gdyby w tym czasie pracował, z tym, że zmienne składniki wynagrodzenia zasadniczo obliczane są na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu dwunastu miesięcy poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego podniósł także, że stosunek pracy nauczyciela akademickiego w zakresie czasu pracy oraz prawa do urlopu wypoczynkowego różni się istotnie od stosunku pracy pracownika zatrudnionego na zasadach ogólnych, przewidzianych w kodeksie pracy. Zgodnie bowiem z art. 130 ust. 1 i ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, czas pracy nauczyciela akademickiego jest określony zakresem jego obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych. Te natomiast, łącznie z zasadami obliczania godzin dydaktycznych, ustawodawca pozostawił senatowi uczelni. W art. 130 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym określono jedynie granice rocznego wymiaru tych godzin, a godzina dydaktyczna nie jest równoznaczna z godziną pracy w znaczeniu przyjętym dla klasycznych stosunków pracy. Ponadto, nauczyciel akademicki ma również ustawowo ograniczoną swobodę w wyborze terminu realizacji prawa do urlopu wypoczynkowego. Zgodnie z art. 133 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym urlop ten powinien być wykorzystany w okresie wolnym od zajęć dydaktycznych. W związku z powyższym, zdaniem Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, przy ustalaniu zasad obliczania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy w wypadku nauczycieli akademickich należało przyjąć dni kalendarzowe, a nie dni robocze, wynikające z założenia pięciodniowego tygodnia pracy. Nauczyciele akademicy wykonują swoje obowiązki również w dniach uznawanych za wolne od pracy, jeśli potrzeba taka wynika z rozkładu zajęć danej uczelni.

W ocenie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, powyższe przepisy stanowią wskazówki uzasadniające przyjęcie sposobu obliczania wynagrodzenia urlopowego ze składników stałych, realizującego zasadę, że powinno ono odpowiadać wynagrodzeniu, które otrzymywałby nauczyciel, gdyby w tym czasie pracował.

## II

Na rozprawę 16 lipca 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele sądu pytającego, Sejmu, Prokuratora Generalnego, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Prokurator Generalny zmodyfikował uprzednio zajęte stanowisko, stwierdzając, że art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym i rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej wniosła o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 173 kodeksu pracy i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazała, że w przedmiotowej sprawie nie jest możliwe zastosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie art. 5 k.p.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach przesłanych uprzednio do Trybunału.



## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

W pytaniu prawnym sąd pytający zakwestionował zgodność art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym) w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. z 2006 r. Nr 203, poz. 1499, ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego lub rozporządzenie) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie sądu pytającego, art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym nie zawiera wytycznych do wydania rozporządzenia. Natomiast przyjęte w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zasady obliczania ekwiwalentu nie uwzględniają, że jest on pochodną sposobu ustalenia wynagrodzenia urlopowego, a jego wysokość powinna odpowiadać wynagrodzeniu, jakie otrzymałby pracownik, gdyby w tym czasie wykonywał pracę. Brak zatem uzasadnienia, by jako podstawę obliczenia ekwiwalentu przyjmować dni kalendarzowe, zamiast dni roboczych. Ponadto, jak wskazuje sąd, ani prawo o szkolnictwie wyższym, ani rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie regulują kwestii obliczenia dni kalendarzowych związanych z okresem niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego.

Podobny zarzut, dotyczący braku wytycznych do wydania rozporządzenia, sąd podniósł także w odniesieniu do art. 173 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.). Z uwagi na to, że – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – konsekwencją ewentualnego stwierdzenia niezgodności przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego jest stwierdzenie niezgodności z Konstytucją również tego aktu, sąd pytający zakwestionował także zgodność rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r. Nr 2, poz. 14, ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Dopuszczalność merytorycznej kontroli pytania prawnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, którego treść została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi 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 tym sądem. Art. 193 Konstytucji formułuje trzy przesłanki, których spełnienie jest konieczne dla dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – oznaczającą, że przedmiotem pytania prawnego może być akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (jeżeli stan faktyczny sprawy objęty jest hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz 3) funkcjonalną – wskazującą związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne. Wyraża się on w zależności o charakterze bezpośrednim, merytorycznym i prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności, inicjowana pytaniem prawnym, ma charakter kontroli ściśle związanej z indywidualną sprawą zawisłą przed sądem występującym z pytaniem prawnym. Konstytucja dopuszcza kwestionowanie w trybie pytań prawnych tylko tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem występującym z pytaniem prawnym (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101; 20 stycznia 2010 r., sygn. P 70/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 7; 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40).

W konsekwencji art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd występujący z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego jest zobowiązany do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie występującym z pytaniem prawnym ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy, odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu

w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter wiążący (zob. postanowienie o sygn. P 10/09 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Zarazem Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168). W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej. Z pytaniem prawnym wystąpił sąd rozpoznający sprawę, na tle której powstała wątpliwość konstytucyjna przedstawiona w pytaniu prawnym, dotycząca zgodności przepisu ustaw i rozporządzeń z konstytucyjnymi wzorcami.

Pewne wątpliwości budzi jednak kwestia, czy stosownie do przytoczonego art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego w odniesieniu do dopuszczalności badania art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym. Przepis upoważniający wyraża normę kompetencyjną, ale sam nie normuje bezpośrednio sytuacji podmiotów prawa. Obowiązek określonego zachowania podmiotów nie aktualizuje się w momencie wydania upoważnienia, ale dopiero wraz z wprowadzeniem uregulowania wykonawczego (zob. wyroki TK z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13 oraz 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67). Upoważnienie ustawowe nie może być samodzielną podstawą orzeczenia sądowego. Niemniej jednak poprawność (lub wadliwość) upoważnienia ustawowego może w pewnych sytuacjach mieć znaczenie dla sądu orzekającego w konkretnej sprawie (zob. wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82). Treść normy materialnej wykonującej upoważnienie ustawowe jest zdeterminowana (uwarunkowana) brzmieniem upoważnienia. Związek między tymi dwiema normami jest zatem ścisły (por. wyrok TK z 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96).

Sąd pytający w zawisłej przed nim sprawie, w związku z którą skierował niniejsze pytanie do Trybunału Konstytucyjnego, ma rozstrzygnąć, czy wysokość ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, wypłacona przez Politechnikę Śląską, została prawidłowo obliczona, tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym. Ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności tej delegacji ustawowej spowodowałoby także konsekwencje w stosunku do ściśle powiązanego z nią rozporządzenia wykonawczego. W obrocie prawnym nie może bowiem funkcjonować rozporządzenie wykonawcze do ustawy, w której brak podstawy do jego wydania. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym (niekonstytucyjnej delegacji ustawowej), niezależnie od treści tego aktu, jest również niezgodne z Konstytucją. Dzieli więc los ustawowego przepisu upoważniającego (por. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104).

Sąd pytający, badając zasadność roszczenia powoda, uznał, że samo upoważnienie ustawowe budzi wątpliwości konstytucyjne. O ile sąd ma kompetencję do oceny zgodności przepisu podustawowego z Konstytucją (i może odmówić zastosowania niekonstytucyjnej normy rozporządzenia w rozstrzyganej przez siebie sprawie), o tyle nie ma możliwości kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, badanie upoważnienia ustawowego w niniejszej sprawie jest uzasadnione. Prowadzi to również do wniosku o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny niniejszego pytania prawnego. Wynik oceny konstytucyjności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, a w konsekwencji przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, będzie determinował kierunek rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd pytający nie wykazał natomiast przesłanki funkcjonalnej w zakresie badania art. 173 k.p. i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Jak już wcześniej wskazano, zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zadającym pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok o sygn. P 10/06 i inne powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału).

Przedmiotem sporu zawisłego przed sądem pytającym jest wysokość ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego adiunkta Politechniki Śląskiej, obliczona na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 173 k.p. i rozporządzenia Ministra

Pracy i Polityki Socjalnej nie wywrze wpływu na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne.

Objęcie zakresem zaskarżenia art. 173 k.p. i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej jest konsekwencją dążenia sądu do uchylecia art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, a także rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i przyjęcia jako podstawy obliczenia ekwiwalentu przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. W ocenie sądu, w wypadku uchylecia powyższych przepisów możliwe byłoby zastosowanie jako podstawy rozstrzygnięcia w sprawie rozpoznawanej przez sąd przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Zgodnie bowiem z art. 5 k.p., „Jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”.

Jednakże analiza treści art. 173 k.p. prowadzi sąd do konkluzji o niezgodności również tego przepisu i rozporządzenia wydanego na jego podstawie z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pomijając fakt, że sąd dąży do wyeliminowania z porządku prawnego przepisów, które miałyby ewentualnie stanowić podstawę rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, co już samo w sobie budzi wątpliwości co do istnienia związku funkcjonalnego, podkreślić należy, że sąd błędnie utożsamia sytuację nieuregulowania danej kwestii w przepisach szczególnych z derogowaniem przepisów w wyniku wyroku TK. Zastosowanie przepisów ogólnych wchodzi w grę tylko wówczas, gdy określone sytuacje nie wymagają odmiennego od zawartych w kodeksie pracy uregulowania i dlatego zostały poddane reżimowi zasad ogólnych. Jeżeli jednak specyfika określonych stosunków pociąga za sobą potrzebę wprowadzenia rozwiązań szczególnych – znajdują one zastosowanie z wyłączeniem przepisów ogólnych. Uchylenie mocy obowiązującej przepisów szczególnych wyrokiem TK nie jest równoznaczne z „nieuregulowaniem” stosunków objętych ich zakresem, prowadzącym do poddania ich zasadom ogólnym. Tylko zaniechanie przez ustawodawcę odrębnego uregulowania konkretnej sytuacji skutkuje stosowaniem regulacji ogólnych.

Ewentualne derogowanie z porządku prawnego art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym i rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego postrzegać należy w kontekście luki w prawie, wywołującej konieczność interwencji ustawodawcy (normodawcy), a nie łączyć z zastosowaniem przepisów kodeksu pracy. Wolą ustawodawcy, wyrażoną przez wprowadzenie do prawa o szkolnictwie wyższym art. 153 ust. 2, było odrębne uregulowanie zasad ustalania ekwiwalentu pieniężnego dla nauczycieli akademickich, uwzględniające specyfikę stosunku pracy nauczycieli akademickich.

Tym samym Trybunał uznał, że sąd pytający nie wykazał, iż do rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą zadał pytanie prawne, konieczne jest udzielenie odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny.

Dlatego też Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 173 kodeksu pracy i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

### 3. Badanie zgodności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie sądu pytającego, przepis stanowiący delegację ustawową nie określa wytycznych do wydania rozporządzenia, a tym samym nie spełnia wymagań z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Upoważnienie powinno mieć zatem charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu). Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu musi być identyczny co do rodzaju ze sprawami regulowanymi w ustawie (por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111).

Obowiązek zamieszczenia w ustawie wytycznych treściowych oznacza, że ustawodawca musi określić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają się w nim znaleźć. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02 (OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32), minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń. Brak w ustawie jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści rozporządzenia przesądza o jego niekonstytucyjności (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Wielokrotnie też Trybunał podkreślał, że wytyczne nie muszą być zamieszczone bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala bowiem na zrekonstruowanie wytycznych także z innych przepisów ustawy (por. np. wyrok TK z: 28 listopada 2005 r., sygn. K 22/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 118; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36).

3.1. Ekwiwalent pieniężny za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, zgodnie z art. 133 ust. 5 prawa o szkolnictwie wyższym, wypłacany jest nauczycielowi akademickiemu tylko w przypadku, gdy z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy nie wykorzystał przysługującego mu urlopu. Zasady obliczania wysokości ekwiwalentu zamieszczone zostały w wydanym na podstawie art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Zgodnie z art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, stanowiącym delegację do wydania rozporządzenia: „Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, uwzględniając w szczególności, że wysokość ekwiwalentu pieniężnego jest ustalana zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego”. Analiza treści zaskarżonego przepisu wskazuje, że ustawodawca zawarł w niej wytyczne treściowe, wskazujące kierunek merytorycznych rozwiązań, przekazanych do uregulowania Ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Wysokość ekwiwalentu ma być określona z uwzględnieniem zasad stosowanych przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego. Zasady określania tego wynagrodzenia wskazuje natomiast art. 153 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym, zgodnie z którym „Nauczycielowi akademickiemu przysługuje w okresie urlopu wypoczynkowego wynagrodzenie, jakie otrzymywałby, gdyby w tym czasie pracował. Zmienne składniki wynagrodzenia są obliczane na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z okresu dwunastu miesięcy poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu. Jeżeli zatrudnienie trwało krócej, to przeciętne wynagrodzenie oblicza się z całego okresu zatrudnienia z uwzględnieniem stawek wynagrodzenia obowiązujących w okresie urlopu”.

Nie bez znaczenia dla kształtu regulacji pozostają także inne przepisy prawa o szkolnictwie wyższym, w tym w szczególności dotyczące czasu pracy nauczyciela akademickiego i zasad ustalania urlopu wypoczynkowego.

Czas pracy nauczyciela akademickiego jest określony zakresem jego obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych (art. 130 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym). Natomiast zasady ustalania zakresu obowiązków nauczycieli akademickich, rodzaje zajęć dydaktycznych objętych zakresem tych obowiązków, w tym wymiar zadań dydaktycznych dla poszczególnych stanowisk, oraz zasady obliczania godzin dydaktycznych określa senat, w granicach rocznego wymiaru godzin dydaktycznych wskazanych w ustawie (art. 130 ust. 2 i ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym).

Nauczycielowi akademickiemu przysługuje prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze trzydziestu sześciu dni roboczych w ciągu roku, przy czym powinien być on wykorzystany w okresie wolnym od zajęć dydaktycznych (art. 133 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym).

Istotne wskazówki, wpływające na sposób ustalania ekwiwalentu pieniężnego, określone zostały także w art. 133 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym. Przepis ten stanowi, że dni wolnych od pracy wynikających z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy nie wlicza się do urlopu wypoczynkowego.

Wynika stąd, że do urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich nie wlicza sobót, niedziel i świąt. Pozostałe dni są dniami roboczymi dla nauczycieli akademickich w rozumieniu art. 133 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym. Czas pracy tych nauczycieli jest bowiem szczególną odmianą zadaniowego czasu pracy, a urlop powinien być wykorzystany w okresie wolnym od zajęć dydaktycznych. Oznacza to, że w tym czasie na uczelni nie planuje się dla nich zajęć dydaktycznych. Przy innej wykładni mogłoby to prowadzić do wniosku, iż dni przypadające w okresie wolnym od zajęć dydaktycznych nie są w ogóle dniami roboczymi (por. W. Sanetra, [w:] W. Sanetra (red.), M. Wierzbowski (red.), M. Kubiak, B. Kudrycka, A. Kurkiewicz, M. Lenard, M. Miąskiewicz, P. Orzeszko, J. Róg, E. Sieczek, P.J. Suwaj, A. Szymańska, E. Ura, P. Wajda, A. Wiktorowska, G. Winiarz, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Lex).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zasady ustalania ekwiwalentu, który przysługuje nauczycielowi akademickiemu w wypadku niewykorzystania urlopu wypoczynkowego z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy (art. 133 ust. 5 prawa o szkolnictwie wyższym), powinny być tak ukształtowane, aby zagwarantować wypłatę świadczenia w wysokości równej wynagrodzeniu, jakie otrzymałby za urlop wypoczynkowy. To natomiast ma odpowiadać kwocie uposażenia, jakie nauczyciel akademicki uzyskiwałby, gdyby w tym czasie pracował. Ponadto z art. 133 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym wynika, że urlop wypoczynkowy nauczycieli akademickich wynosi 36 dni i nie wlicza się do niego sobót, niedziel, świąt (art. 133 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym).

W ocenie Trybunału, wskazane wyżej przepisy stanowią wytyczne do wydania rozporządzenia, w oparciu o które normodawca może kształtować zasady ustalania ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. Dlatego też Trybunał uznał, że art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

#### 4. Badanie zgodności rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Analiza treści art. 92 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że przepis ten określa zarówno wymogi konstytucyjne dotyczące ustawowego upoważnienia do wydawania rozporządzenia, jak również odnosi się do wydawanych na podstawie ustaw rozporządzeń. W istocie rzeczy art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy bowiem nie tylko upoważniających przepisów ustawy, lecz także relacji między przepisami upoważniającej ustawy i przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia. W wypadku kontroli konstytucyjnej zaskarżonego rozporządzenia konieczne jest zatem dokonanie jego oceny w kontekście przepisów ustawowych upoważniających do wydania tego rozporządzenia.

4.2. Badanie merytoryczne należy poprzedzić kontrolą formalną zakresu zaskarżenia w odniesieniu do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Sąd pytający zaskarżył rozporządzenie w całości, zakładając, że konsekwencją stwierdzenia niekonstytucyjności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym będzie również stwierdzenie niezgodności całego rozporządzenia wydanego na jego podstawie. Jednakże uznanie zgodności art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a tym samym brak podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności całego rozporządzenia ze względu na brak wytycznych do jego wydania, powoduje konieczność rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, z punktu widzenia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Należy zatem zbadać, czy pytanie prawne sądu w tym zakresie spełnia wymagania formalne związane z dopuszczalnością rozstrzygnięcia merytorycznego przez Trybunał. Jak już zostało wcześniej wskazane, przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne. Musi zatem istnieć zależność między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadane zostało pytanie prawne.

Uregulowania dotyczące zasad ustalania ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego zawierają przede wszystkim przepisy § 7, § 6 i § 5 rozporządzenia. § 7 ust. 1 rozporządzenia nakazuje przy obliczaniu wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego stosować zasady dotyczące wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy. Z punktu widzenia przedmiotu badanej przez Trybunał sprawy najistotniejsze zasady obliczania wysokości wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy określone zostały w § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z § 6 rozporządzenia wynika, że „Wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy nauczyciela akademickiego stanowi sumę wynagrodzenia w części ustalonej na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, obliczonego zgodnie z przepisem § 5 ust. 1, oraz wynagrodzenia w części ustalonej na podstawie zmiennych składników wynagrodzenia, obliczonego zgodnie z przepisem § 5 ust. 2”. Zgodnie z zasadami określania wynagrodzenia za jeden dzień urlopu wypoczynkowego w części ustalonej na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, wynagrodzenie to oblicza się, dzieląc sumę tych składników przysługujących w miesiącu wykorzystywania urlopu przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca. Tak obliczone wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego mnoży się przez liczbę dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). Przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego składniki wynagrodzenia określone w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, uwzględnia się w wysokości należnej w miesiącu, w którym pracownik nabywa prawo do tego ekwiwalentu (§ 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego).

Natomiast „Wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego w części ustalonej na podstawie zmiennych składników wynagrodzenia oblicza się, dzieląc podstawę wymiaru, ustaloną zgodnie z § 3 i 4, przez 251 dni. Jeżeli nauczyciel akademicki jest zatrudniony krócej niż dwanaście miesięcy, podstawę wymiaru dzieli się przez liczbę dni roboczych przypadających w okresie jego zatrudnienia. Tak obliczone wynagrodzenie za jeden dzień urlopu wypoczynkowego mnoży się przez liczbę dni tego urlopu” (§ 5 ust. 2 rozporządzenia).

Trybunał, określając zakres badania merytorycznego, uwzględnił również, że sąd nie kwestionuje sposobu obliczenia ekwiwalentu w odniesieniu do wynagrodzenia w części ustalonej na podstawie zmiennych składników wynagrodzenia (§ 5 ust. 2 rozporządzenia). Wysokość ekwiwalentu od tej części wynagrodzenia oblicza się stosownie do liczby dni urlopu jako dni roboczych wynikających z pięciodniowego tygodnia pracy, co nie powoduje, zdaniem sądu, trudności z jego ustaleniem. Sąd pytający koncentruje się natomiast na wskazaniu braku możliwości prawidłowego obliczenia ekwiwalentu pieniężnego na podstawie składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości. W ocenie sądu, zastosowanie do obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego zasad określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia nie gwarantuje, że jego wysokość będzie odpowiadała wysokości wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przedmiotem merytorycznej kontroli w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji może być tylko § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie, w jakim przy ustalaniu ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego obliczonego w stosunku do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości nakazuje obliczanie tego ekwiwalentu, przyjmując za podstawę dni kalendarzowe. Ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego powyższego przepisu we wskazanym zakresie wywrze wpływ na wynik orzeczenia sądu w zawisłej przed nim sprawie.

4.3. Oceniając zgodność § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego we wskazanym wyżej zakresie z art. 92 ust. 1 Konstytucji w kontekście wytycznych do wydania tego rozporządzenia, określonych w prawie o szkolnictwie wyższym, należało ustalić, czy w istocie realizuje on wynikające z nich dyrektywy.

Jak już wyżej wskazano, zgodnie z art. 153 ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, wysokość ekwiwalentu pieniężnego powinna być ustalana zgodnie z zasadami stosowanymi przy obliczaniu wynagrodzenia za okres urlopu wypoczynkowego. Natomiast w okresie urlopu wypoczynkowego nauczycielowi akademickiemu przysługuje wynagrodzenie, jakie otrzymywałby, gdyby w tym czasie pracował (art. 153 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym). Przy kształtowaniu zasad ustalania wysokości ekwiwalentu, jeżeli ma ona odpowiadać wysokości wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy, należy uwzględnić również zasady udzielania urlopu określone w art. 133 prawa o szkolnictwie wyższym, w tym w szczególności w jego ustępie szóstym. Z art. 133 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym wynika bowiem, że do urlopu wypoczynkowego nie wlicza się dni wolnych od pracy wynikających z rozkładu czasu pracy w pięciodniowym tygodniu pracy, tj. nie wlicza się sobót, niedziel i świąt w tym czasie przypadających.

Z zastosowania zasad określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego wynika, że podstawą jego ustalenia w odniesieniu do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości, jest „liczba dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu wypoczynkowego”. Liczba tych dni to suma trzydziestu sześciu dni urlopu i wypadających w tym czasie sobót, niedziel i świąt. Tylko takie rozumienie badanej regulacji uwzględnia treści art. 133 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym.

W świetle przepisów prawa o szkolnictwie wyższym niedopuszczalna jest natomiast interpretacja badanego uregulowania przyjęta przez Politechnikę Śląską w sprawie, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne. Trzydzieści sześć dni urlopu wypoczynkowego nie może być bowiem uznane za tożsame z trzydziestoma sześcioma dniami kalendarzowymi. Takie rozumienie przepisu prowadzi do jego interpretacji niezgodnej z prawem o szkolnictwie wyższym, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

„Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z konstytucją. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw” (wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1).

Tylko zatem rozumienie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zgodnie z którym liczba dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu to suma trzydziestu sześciu dni urlopu i wypadających w tym czasie sobót, niedziel i świąt, pozwoli na uznanie jego zgodności z Konstytucją.

Jednakże analiza poszczególnych przypadków faktycznych, jakie mogą mieć miejsce na gruncie badanej regulacji, wskazuje, że nawet przytoczone powyżej rozumienie badanej regulacji nie zawsze będzie gwarantowało wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w wysokości równej wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy.

Ustalenie ilości dni kalendarzowych przypadających w trakcie urlopu, z uwzględnieniem dni wolnych od pracy wynikających z pięciodniowego tygodnia pracy, nie będzie narażało trudności w wypadku wykorzystania urlopu przez pracownika naukowego. Znany jest konkretny okres, w którym pracownik bierze urlop, a więc możliwa jest do ustalenia liczba dni wolnych od pracy w tym czasie przypadających. Jednakże zastosowanie na mocy § 7 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do obliczenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy nie w każdym wypadku będzie gwarantowało wypłatę ekwiwalentu w wysokości wynagrodzenia za urlop. Nieznany jest bowiem termin, w jakim wykorzystany zostałby urlop, a tym samym nie jest poznawalna dokładna ilość dni wolnych od pracy (sobót, niedziel, świąt), które przypadłyby w tym czasie. W związku z tym niemożliwe jest też dokładne obliczenie ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego. Tym samym kwota ekwiwalentu pieniężnego obliczona na podstawie badanej regulacji nie zawsze będzie odpowiadała wysokości wynagrodzenia wypłaconego w czasie urlopu wypoczynkowego.

§ 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie, w jakim przy ustalaniu ekwiwalentu za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego obliczonego w stosunku do składników wynagrodzenia określonych w stawkach miesięcznych w stałej wysokości nakazuje obliczanie tego ekwiwalentu, przyjmując za podstawę dni kalendarzowe, nie gwarantuje, że wysokość ekwiwalentu zawsze będzie odpowiadała wysokości wynagrodzenia za urlop. Zasady ustalania ekwiwalentu nie uwzględniają tym samym wytycznych z art. 153 ust. 2 i art. 133 ust. 6 prawa o szkolnictwie wyższym, co prowadzi do wniosku o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy są niezbędnym elementem porządku prawnego i służą realizacji istotnych uprawnień pracowniczych. Aby pozostawić normodawcy czas na przygotowanie koniecznych zmian, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie uniemożliwiającej ustalanie wysokości ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego we wskazanym wyżej zakresie. Wyznaczony przez Trybunał termin odroczenia powinien być wystarczający dla wprowadzenia w życie regulacji zgodnej z Konstytucją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**79**

**WYROK**  
z dnia 17 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt SK 9/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Tadeusza Bielucha o zbadanie zgodności:

- 1) art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)  
z art. 2 w związku z art. 40 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 905.

i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,  
2) art. 75 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 i art. 178 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

**Art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, jest niezgodny z art. 45 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.**

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. Sąd Rejonowy w Suwałkach 1 września 2009 r., w sprawie o sygn. akt II Ko 780/09, zarządził wobec Tadeusza Bielucha (dalej: skarżący) wykonanie kary łącznej 4 lat pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Suwałkach z 22 grudnia 2003 r. w sprawie o sygn. II K 873/03. Wyrokiem tym Sąd Rejonowy w Suwałkach uznał skarżącego za winnego popełnienia siedmiu przestępstw, w tym opisanych w art. 291 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) w związku z art. 12 k.k. oraz w art. 18 § 2 k.k. w zbiegu z art. 271 § 1 i 3 k.k. w związku z art. 12 k.k. i skazał na karę łączną 4 lat pozbawienia wolności i karę grzywny. Wykonanie orzeczonej kary pozbawienia wolności zostało na podstawie art. 60 § 5 k.k. zawieszona na okres próby 6 lat. W okresie próby Tadeusz Bieluch popełnił przestępstwo określone w art. 270 § 1 k.k., stwierdzone wyrokiem Sądu Rejonowego w Suwałkach z 29 października 2008 r. w sprawie o sygn. akt II K 499/06. Na mocy tego wyroku skarżący został skazany na karę 1 roku pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary na okres 4 lat próby. Podstawą prawną wydania postanowienia w postępowaniu wykonawczym był art. 75 § 1 k.k. Sąd Rejonowy w Suwałkach, wydając orzeczenie z 1 września 2009 r., przyjął, że wobec skarżącego zachodzą opisane w art. 75 § 1 k.k. przesłanki obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem Sądu Rejonowego w Suwałkach z 22 grudnia 2003 r. W toku rozpoznania sprawy w postępowaniu wykonawczym, Sąd Rejonowy na podstawie art. 178 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm., dalej k.k.w.) w związku z art. 75 § 1 k.k., odstąpił od wysłuchania skazanego Tadeusza Bielucha i jego obrońcy. Decyzja taka zapadła po wcześniejszym zawiadomieniu skarżącego i jego obrońcy o terminie posiedzenia i kilkakrotnych wnioskach obrońcy skarżącego o zdjęcie sprawy z wokandy. Postanowienie Sądu Rejonowego w Suwałkach z 1 września 2009 r. zostało utrzymane w mocy postanowieniem Sądu Okręgowego w Suwałkach z 30 października 2009 r. Sąd ten przyjął, że ponowne popełnienie przez skazanego w okresie próby przestępstwa umyślnego podobnego do któregośkolwiek z przestępstw umyślnych objętych skazaniem na karę łączną pozbawienia wolności,



przy spełnieniu pozostałych przesłanek opisanych przepisem art. 75 § 1 k.k., obliuguje sąd do zarządzenia kary łącznej pozbawienia wolności.

Skarżący 29 stycznia 2010 r. wniósł skargę konstytucyjną. Zarzucił w niej, po pierwsze, niezgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 2 w związku z art. 40 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej oraz niezawisłości sędziowskiej. Ma to miejsce w zakresie, w jakim powoduje bezwzględne związanie sądu obowiązkiem zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności wobec skazanego, który w okresie próby popełnił umyślne przestępstwo podobne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, pomimo stwierdzenia istnienia w stosunku do skazanego pozytywnej prognozy kryminologicznej.

Po drugie, skarżący zarzucił niezgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że narusza zasadę równości i sprawiedliwości społecznej, poprzez takie ukształtowanie przesłanek i charakteru uregulowanej w tym przepisie instytucji zarządzenia wykonania kary, które powoduje, że wobec skazanego, który w okresie próby popełnił umyślne przestępstwo podobne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, zarządzenie wykonania kary ma charakter obligatoryjny, podczas gdy wobec skazanego, który w okresie próby popełnił inne przestępstwo, za które orzeczono karę pozbawienia wolności nawet bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, zarządzenie wykonania kary ma charakter fakultatywny. Skutkuje to tym, że w toku postępowania wykonawczego w sposób nieuzasadniony i niesprawiedliwy uprzywilejowana jest osoba skazana za inne (niebędące przestępstwem podobnym) przestępstwo, również o cięższym charakterze i wyższym stopniu społecznej szkodliwości czynu.

Po trzecie, skarżący zarzucił niezgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że narusza standard rzetelnego procesu w odniesieniu do postępowania wykonawczego, mającego za przedmiot kwestię zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności na podstawie art. 75 § 1 k.k., przez takie ukształtowanie procedury sądowej, które pozbawia sąd rozpoznający sprawę możliwości rozważenia wszystkich racji przemawiających za podjęciem sprawiedliwego rozstrzygnięcia w przedmiocie zarządzenia wykonania kary. Obligatoryjność rozstrzygnięcia w przedmiocie zarządzenia kary na podstawie art. 75 § 1 k.k. wyłącza po stronie sądu możliwość rozstrzygnięcia o pozbawieniu wolności osobistej, wprowadzając w odniesieniu do tej wolności niedopuszczalny w państwie prawnym element automatyzmu orzekania.

Po czwarte, skarżący zarzucił niezgodność art. 75 § 1 k.k. i art. 178 § 2 k.k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wyłącza prawo do obrony skazanego na etapie postępowania wykonawczego w toku rozpoznania sprawy w przedmiocie zarządzenia wykonania kary. Ma to miejsce na skutek możliwości odstąpienia przez sąd – na podstawie art. 178 § 2 k.k.w. – od wysłuchania skazanego przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. Ponadto obligatoryjny charakter decyzji o zarządzeniu wykonania kary w wypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 75 § 1 k.k. powoduje, że uczestnictwo skazanego w postępowaniu wykonawczym na tym etapie ma wymiar wyłącznie formalny.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2010 r., sygn. akt Ts 27/10, skarżący wezwany został do wskazania przysługujących mu konstytucyjnych praw podmiotowych lub konstytucyjnych wolności, naruszonych przez zaskarżony art. 75 § 1 k.k., oraz określenia sposobu ich naruszenia. W odpowiedzi, w piśmie z 8 marca 2010 r., skarżący doprecyzował, ale zarazem zmodyfikował katalog wzorców kontroli konstytucyjnej powołanych w skardze. Modyfikacja polegała na tym, że skarżący nie powtórzył już wzorców kontroli zawartych w art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, a zatem w zakresie tych wzorców nie zastosował się do zarządzenia Trybunału.

2. 13 października 2010 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim zarządzenie wykonania kary czyni obligatoryjnym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 40 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji; 2) art. 178 § 2 k.k.w. w związku z art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim umożliwia odstąpienie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszanej kary, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W części formalnoprawnej stanowiska Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że powołany przez skarżącego art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w sprawie.

Marszałek Sejmu podkreślił, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu. Zauważył, że jednym z zagrożeń dla prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, mogącym

prowadzić do dematerializacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jest ingerencja ustawodawcy w tzw. minimum wyłączności kompetencyjnej sądów. Następnie wskazał, że odstępstwa od – gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawa do sądu podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oceniając zgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że orzeczenie o warunkowym zawieszeniu wykonania kary nie jest prostą, „techniczną” decyzją o wykonaniu uprzednio wymierzonej, a następnie zawieszony kary, lecz decyzją o wdrożeniu wobec skazanego jakościowo odmiennej sankcji karnej, o znacznie większej dolegliwości od pierwotnie orzeczonej. Konsekwencją takiego stanu powinno być orzekanie o zarządzeniu wykonania kary w sposób zindywidualizowany. Na taką indywidualizację nie pozwala treść art. 75 § 1 k.k.

Marszałek Sejmu zauważył, że art. 75 § 1 k.k., z powodu swojej obligatoryjności, prowadzić może do rozstrzygnięć niesprawiedliwych. Nie każde bowiem popełnione w okresie próby podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności, powinno automatycznie skutkować zarządzeniem wykonania kary. Niesprawiedliwość automatycznego zarządzenia wykonania kary jest szczególnie widoczna w tych wypadkach, gdy jest ono następstwem popełnienia w okresie próby podobnego przestępstwa umyślnego, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności, której wykonanie warunkowo zawieszono. Takie automatyczne zarządzenie wykonania kary razi niekonsekwencją. Z jednej strony, sąd wymierza za owe podobne przestępstwo umyślne karę warunkowo zawieszoną, a więc stwierdza pozytywną prognozę kryminologiczną. Z drugiej zaś strony, w trybie art. 75 § 1 k.k. obligatoryjnie zarządza – na podstawie tego wyroku – wykonanie kary uprzednio warunkowo zawieszony, co ze swojej istoty oznacza negatywną prognozę kryminologiczną.

Odnośnie do zarzutu skarżącego, że art. 75 § 1 k.k. pozostaje w sprzeczności z art. 40 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie podzielił poglądu skarżącego. Sam fakt obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary nie przesądza automatycznie, jaki cel kara ta realizuje. W związku z tym, że skarżący nie wykazał, iż obowiązkowe zarządzenie wykonania kary wyłącza możliwość realizacji celów szczególnie i ogólnoprewencyjnych, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim zarządzenie wykonania kary czyni obligatoryjnym, jest zgodny z art. 40 Konstytucji.

Odnośnie do zgodności art. 75 § 1 k.k. i art. 178 § 2 k.k.w. z art. 42 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu przyjął, że konieczne jest związkowe potraktowanie tych przepisów przy analizie ich zgodności z konstytucyjnym prawem do obrony. Obligatoryjność zarządzenia wykonania kary nie pozwala na faktyczne uwzględnienie przedstawionych przez skazanego i jego obrońcę okoliczności, przemawiających za zaniechaniem podejmowania takiej decyzji procesowej. Świadczy to o naruszeniu art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Odpowiadając na pytanie Trybunału dotyczące wpływu nowelizacji art. 178 § 2 k.k.w. na możliwość orzekania w sprawie, Marszałek Sejmu 2 marca 2012 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. Ponadto zauważył, że nowelizacja art. 178 § 2 k.k.w. ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431) nie usuwa niekonstytucyjności art. 178 § 2 k.k.w. Nie pozwala to na ewentualne umorzenie postępowania w rozstrzyganej przez Trybunał sprawie. Równocześnie jednak ze względów formalnych art. 178 § 2 k.k.w. w wersji po nowelizacji nie może być przedmiotem analizy Trybunału, ze względu na brak objęcia go zarzutami skargi konstytucyjnej. Dokonanie kontroli konstytucyjności art. 178 § 2 k.k.w. w nowym brzmieniu stanowiłoby wyjście poza granice skargi konstytucyjnej. W dalszym ciągu zachodzą natomiast podstawy do badania art. 178 § 2 k.k.w. w poprzednim brzmieniu, albowiem – mimo dokonanej nowelizacji – orzeczenie o jego niekonstytucyjności jest konieczne dla ochrony konstytucyjności wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Fakt ten Marszałek Sejmu wytłumaczył tym, że zakwestionowanie przez Trybunał art. 178 § 2 k.k.w. i art. 75 § 1 k.k. umożliwi skarżącemu wznowienie postępowania na podstawie art. 540 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).

2.1. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 kwietnia 2012 r. zmodyfikował swoje pierwotne stanowisko w niniejszej sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim zarządzenie wykonania kary czyni obligatoryjnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 40 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji; 2) art. 178 § 2 k.k.w., w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2012 r., w związku z art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim umożliwia odstąpienie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary, jest zgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zmianę stanowiska, Marszałek Sejmu zauważył, że Trybunał w wyroku z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 6/10 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19) orzekł, że art. 75 § 1 k.k. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił, że w sprawie tej inicjujący ją sąd pytający zarzucił m.in., że art. 75 § 1 k.k. narusza zasadę swobody orzeczniczej sądu. Zauważył, że zarzuty te, mimo odmienności przywołanych wzorców kontroli, są zbieżne z zarzutami skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Następnie przedstawił stanowisko Trybunału w sprawie o sygn. P 6/10, w którym Trybunał nie podzielił zdania sądu pytającego co do naruszenia swobody orzeczniczej sądu. Mając je na uwadze stwierdził, że szczególne okoliczności, o których mowa w art. 75 § 1 k.k., uprawniają ustawodawcę do ograniczenia swobody orzeczniczej sądu w zakresie zarządzenia wykonania kary. Wskazał także, że ograniczenie to jest stosunkowo wąskie, gdyż ma miejsce wyłącznie w razie kumulatywnego zaistnienia wszystkich szczególnych okoliczności, wymienionych w art. 75 § 1 k.k. Ponadto zauważył, że ponowne popełnienie przez osobę, wobec której sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary, umyślnego przestępstwa podobnego świadczy o tym, że decyzja sądu była nietrafna, a wymierzona kara nie powinna być warunkowo zawieszona. Równocześnie skazanie sprawcy za popełnione w okresie próby podobne przestępstwo umyślne ma miejsce w warunkach pełnej swobody orzeczniczej. Podkreślił, że warunkiem *sine qua non* obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary jest prawomocne orzeczenie wobec sprawcy kary pozbawienia wolności, nie zaś jakiegokolwiek innej, łagodniejszej kary. Powołał także wprost wyrok Trybunału w sprawie P 6/10 stwierdzając, że sąd w postępowaniu wykonawczym ma możliwość kształtowania zasad wykonania kary zarządzanej w trybie art. 75 k.k., tj. grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności, ze względu na szczególne okoliczności dotyczące sprawcy – jego sytuację osobistą, majątkową lub rodzinną. Podkreślił także, że w granicach swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy mieściło się wprowadzenie przepisu stanowiącego sankcję wobec sprawcy, który mimo danej mu szansy nie tylko nie spełnił pomyślnej prognozy, co do zachowania się w okresie próby, lecz ponownie popełnił umyślne przestępstwo, i to podobne do poprzedniego, za które został prawomocnie skazany na karę pozbawienia wolności.

Zdaniem Marszałka Sejmu stwierdzenie, że przewidziane w art. 75 § 1 k.k. obligatoryjne zarządzenie wykonania kary odpowiada standardom konstytucyjnym, implikuje również konstytucyjność art. 178 § 2 k.k.w. Art. 75 § 1 k.k., wprowadzając obligatoryjność zarządzenia wykonania kary, czyni bowiem bezzasadnym rozważanie przez sąd racji skazanego, które mogłyby przemawiać za podjęciem innej decyzji w tym przedmiocie.

3. Prokurator Generalny w stanowisku z 3 lutego 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 75 § 1 k.k. i art. 178 § 2 k.k.w. w części obejmującej zwrot „chyba że zachodzą okoliczności zarządzenia wykonania kary określone w art. 75 § 1 Kodeksu karnego” są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wniósł o stwierdzenie, że art. 75 § 1 k.k. nie jest niezgodny z art. 40 Konstytucji. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, merytoryczne rozpatrzenie zarzutów skarżącego, dotyczących niezgodności art. 75 § 1 k.k. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne, a więc postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Co do zgodności art. 75 § 1 k.k. z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że zarządzenie wykonania kary wobec sprawcy, który w okresie próby popełnia przestępstwo umyślne, nie powinno budzić zastrzeżeń. Ustawodawca powinien wprowadzić regulację odpowiednio surowiej reagującą na zjawisko powtarzalności przestępstw umyślnych, a w obrębie kategorii przestępstw podobnych. Sprawca tego rodzaju przestępstwa, przez umyślność działania, świadomie narusza prognozy i oczekiwania, związane z poddaniem go próbie, a więc sam wywołuje niekorzystny dlań skutek tego działania. Wskazał, że z art. 75 § 1 k.k. można jasno wyinterpretować zakaz popełnienia w okresie próby umyślnego przestępstwa podobnego, jeśli skazany chce uniknąć obligatoryjnego zarządzenia wykonania tej kary. Podkreślił, że sąd stosujący art. 75 § 1 k.k. nie wymierza kary, lecz zarządza wykonanie kary orzeczonej wcześniej w ramach postępowania jurysdykcyjnego, w którym, zawieszając jej wykonanie warunkowo, uwzględnione zostały istniejące wówczas prognozy odnoszące się do skazanego, które później, z winy skazanego, straciły aktualność. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że w drugim wyroku orzeczona została kara z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, bo ten element wyroku odnosi się tylko do objętego nim czynu.

Ustawodawca, wprowadzając w art. 75 § 1 k.k. nakaz zarządzenia wykonania kary wcześniej orzeczonej, nie dokonał ingerencji w swobodę orzekania przez sądy kar w postępowaniu jurysdykcyjnym za przestępstwa objęte tym przepisem.

Skarżący wskazał jako wspólny z art. 75 § 1 k.k. przedmiot kontroli art. 178 § 2 k.k.w., powołując do ich oceny te same wzorce konstytucyjne w postaci art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny przypomniał w związku z tym, że zarówno prawo do sądu, jak i prawo do obrony mogą podlegać ograniczeniom zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zauważył, że skarżący kwestionuje obligatoryjność zarządzenia wykonania kary jako pozbawiającą go możliwości skutecznego prezentowania w postępowaniu wykonawczym okoliczności przemawiających na jego korzyść. Rozważył, jakie wyjątkowe okoliczności mogą przemawiać za innym rozstrzygnięciem w jego sprawie niż przewidziane w art. 75 § 1 k.k. Podkreślił, że jeżeli chodzi o stan zdrowia, to art. 150 k.k.w. przewiduje obligatoryjne odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności do czasu ustania tej przeszkody. Zauważył, że jeżeli natychmiastowe wykonanie kary pozbawienia wolności pociągnęłoby dla skazanego lub jego rodziny zbyt ciężkie skutki, to sąd, zgodnie z art. 151 § 1 k.k.w. może odroczyć wykonanie kary pozbawienia wolności. Sąd może też zawiesić postępowanie wykonawcze na podstawie art. 15 § 2 k.k.w., jeżeli zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca to postępowanie. Nie mają natomiast znaczenia argumenty o utrzymującej się nadal pozytywnej prognozie kryminologicznej w odniesieniu do skazania za pierwszy czyn. Są one przekreślone faktem powrotu do przestępstwa umyślnego, będącego skutkiem działania zamierzonego, a nie przypadkowego.

Prokurator Generalny podkreślił, że skarżący, kwestionując konstytucyjność art. 178 § 2 k.k.w., założył, że odstępianie od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy jest regułą, która koliduje z konstytucyjnym prawem do obrony. Tymczasem z orzecznictwa sądowego płynie wniosek, że wysłuchanie skazanego lub jego obrońcy przed zarządzeniem wykonania kary warunkowo zawieszanej jest ukształtowaną zasadą. Odstępstwa od niej są wyjątkami, związanymi wyłącznie z przyczynami leżącymi po stronie obu tych podmiotów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ostatni wzorzec konstytucyjny powołany w sprawie – art. 40 Konstytucji – jest nieadekwatny. Podkreślił, że karanie w wypadku naruszenia przepisów prawa, nie może być uznane za karanie niehumanitarne, zakazane przez art. 40 Konstytucji, skoro kary, w tym kara pozbawienia wolności, przewidziane są w przepisach prawnych dotyczących rodzajów kar, a ich wymierzanie powierzone jest sądom. Z funkcją prewencji ogólnej i indywidualnej kar nie można utożsamiać – jak uważa skarżący – subiektywnego odczucia poniżenia, przez to, że wobec sprawcy przestępstwa umyślnego zarządza się wykonanie zawieszanej wcześniej kary pozbawienia wolności.

4. W toku postępowania Trybunał wystąpił do prof. dr. hab. Teodora Szymanowskiego o sporządzenie opinii przedstawiającej argumenty prawnokarne, prawno-penitencjarne oraz kryminologiczne przemawiające za oraz przemawiające przeciwko obligatoryjnemu zarządzeniu przez sąd wykonania kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszanej, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności. W opinii z 12 lipca 2012 r. ekspert podkreślił m.in., że zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności w stosunku do osoby, wobec której sąd dwukrotnie orzekł karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem, jest jego zdaniem absurdalne. Zauważył, że w świetle badań empirycznych efekt resocjalizacyjny kary pozbawienia wolności jest wysoce niezadawalający, a jej wykonanie jest czynnikiem zwiększającym recydywę. Ponadto w wypadku przestępstw o mniejszej szkodliwości społecznej, a więc takich, za które sąd orzeka karę pozbawienia wolności z warunkowym jej zawieszeniem, nie można mówić o odstraszaniu innych osób od popełnienia przestępstwa. Zauważył, że powrót do przestępstwa nie świadczy za każdym razem o mylnym postawieniu pierwotnej prognozy kryminologicznej. Może także wynikać z przyczyn leżących po stronie organów państwa odpowiedzialnych za nadzorowanie wykonywania zawieszanej kary. T. Szymanowski wypowiedział się również co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu oraz przedstawił propozycję jego nowelizacji. W tym zakresie jednak opinia T. Szymanowskiego nie mieści w zakresie zapytania Trybunału i dlatego nie zostanie wzięta pod uwagę przy orzekaniu.

5. W toku postępowania Trybunał wystąpił do prof. dr. hab. Andrzeja Zolla o sporządzenie opinii przez udzielenie odpowiedzi na trzy pytania. Po pierwsze, czy sąd rozpoznający sprawę na podstawie art. 75 § 1 k.k. może, w obecnym stanie prawnym, obok badania, czy wyrok w drugiej sprawie jest prawomocny, czy skazany popełnił przestępstwo z winy umyślnej oraz czy został skazany za przestępstwo podobne, badać także, czy prognoza kryminologiczna skazanego – z punktu widzenia celów kary – wymaga zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności? Po drugie, jeżeli sąd nie może przeprowadzić takiego badania, to czy z punktu widzenia sędziowskiej swobody orzekania w sprawie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności powinien mieć taką możliwość, w szczególności, gdy w drugiej sprawie sąd orzekł również karę pozbawienia wolności, warunkowo zawieszając jej wykonanie, albo gdy zachodzi szczególnie uzasadniony wypadek, tak jak jest on zdefiniowany w art. 60 § 2 k.k.? Po trzecie, czy zasadne z punktu widzenia istoty środka probacyjnego, jakim jest warunkowo zawieszanie wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności, byłoby uregulowanie zakładające, że ponowne ukaranie

sprawcy w warunkach przewidzianych w art. 75 § 1 k.k. wyłącza możliwość orzeczenia kary pozbawienia wolności z (ponownym) warunkowym zawieszeniem jej wykonania?

Na pierwsze pytanie ekspert, w opinii z 4 lutego 2013 r., odpowiedział negatywnie, wskazując, że w obecnym stanie prawnym sąd nie może badać, czy prognoza kryminologiczna skazanego wymaga zarządzenia kary pozbawienia wolności. Na drugie pytanie również udzielił odpowiedzi negatywnej. Stanowisko to zostało oparte na założeniu, że w świetle art. 32 k.k. kara bezwzględnego pozbawienia wolności i kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania są karami tożsamymi. Równocześnie jednak ekspert dostrzegł, że w praktyce, w orzecznictwie sądowym kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania jest postrzegana często jako szczególna forma wymiaru kary (środek karny probacyjny). W takiej sytuacji orzeczenie zarządzające wykonanie kary na podstawie art. 75 § 1 k.k. jest orzeczeniem, w którym wymierza się inny typ reakcji karnej na popełnione poprzednio przestępstwo, niż ten który został orzeczony w wyroku skazującym. W takim wypadku, sąd zarządzający wykonanie kary powinien mieć możliwość uwzględnienia wszystkich dyrektyw sądowego wymiaru kary. Zdaniem eksperta przy przyjęciu stanowiska, że warunkowe zawieszenie wykonania kary jest decyzją odnoszącą się do wykonania kary, a nie integralnym elementem jej wymiaru, zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy ograniczającej swobodę sędziowską przy orzekaniu o zarządzeniu wykonania zawieszony kary może być znacznie dalej idący, niż w wypadku ograniczenia swobody przy samym wymiarze kary. Popełnienie w okresie próby przestępstwa umyślnego, podobnego do tego, za które została wymierzona kara z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i za które to przestępstwo sąd wymierzył karę pozbawienia wolności, wydaje się przesłanką usprawiedliwiającą ingerencję ustawodawcy wyłączającą swobodę sędziowską w uwzględnieniu okoliczności szczególnych. Odpowiadając na trzecie pytanie, ekspert przyjął, że wyłączenie możliwości warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności za przestępstwo popełnione w okresie próby, umyślne i podobne o tego, za które kara została warunkowo zawieszona, nie byłoby z punktu widzenia istoty środka probacyjnego zasadne.

## II

Na rozprawie 17 lipca 2013 r. przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował dotychczasowe stanowisko i wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 75 § 1 k.k. jest zgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 40 Konstytucji; 2) art. 178 § 2 k.k.w. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 142, poz. 1380) w części obejmującej wyrazy „chyba, że zachodzą okoliczności zarządzenia wykonania kary określone w art. 75 § 1 Kodeksu karnego” jest zgodny z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wniósł o umorzenie postępowania w części obejmującej badanie zgodności art. 75 § 1 k.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu zbędności orzekania, a w pozostałej części ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

#### 1.1. Art. 75 § 1 k.k. jako przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli Trybunału w niniejszej sprawie jest w pierwszej kolejności art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Stanowi on: „Sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności”.

Przepis ten znajduje zastosowanie w ramach postępowania karnego wykonawczego w przypadku, gdy w wyroku kończącym postępowanie karne w kolejnej sprawie doszło do ponownego skazania na karę pozbawienia wolności za podobne przestępstwo umyślne (odnośnie kary ograniczenia wolności i grzywny zob. cz. III, pkt 2.7. uzasadnienia).

Zatem fakt drugiego skazania za przestępstwo umyślne, podobnego do wcześniej popełnionego, za które została wymierzona kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (por. art. 69 § 1 k.k.), skutkuje zarządzeniem przez sąd wykonania tej kary. Warunkiem koniecznym zarządzenia wykonania kary

jest, aby w okresie trwania próby, na którą sąd prawomocnie zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności, sprawca popełnił podobne przestępstwo umyślne. Podobieństwo przestępstw sąd ustala, badając, czy należą one do przestępstw tego samego rodzaju; przestępstwami podobnymi są również przestępstwa z zastosowaniem przemocy lub groźby jej użycia oraz przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (por. art. 115 § 3 k.k.).

W wypadku wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 75 § 1 k.k. zarządzenie wykonania kary przez sąd jest obligatoryjne. Sformułowanie „sąd zarządza wykonanie kary” jest rozumiane w judykaturze i literaturze jednolicie jako obowiązek sądu (zob. postanowienie SN z 9 sierpnia 2007 r., sygn. akt WZ 24/07, OSN nr 1/2007, poz. 1805; postanowienie SN z 25 października 2006 r., sygn. akt V KK 270/06, Lex nr 198071; w literaturze por. m.in. A. Marek, uwaga do art. 75 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Lex 2010, pkt 1 oraz J. Lachowski, uwaga do art. 75 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Legalis 2011, pkt 1; tak również A. Zoll w opinii przedłożonej w niniejszej sprawie). Innymi słowy, sąd nie może nie zarządzić kary pozbawienia wolności, gdy spełnione są przesłanki przewidziane w art. 75 § 1 k.k. Do zarządzenia kary pozbawienia wolności dochodzi również wtedy, gdy za powtórne przestępstwo podobne sąd wymierza karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (zob. uchwałę SN z 17 września 1996 r., sygn. akt I KZP 19/96, OSNKW nr 11-12/1996, poz. 75; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 4 czerwca 2002 r., sygn. akt II AKz 226/02, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 6/2002, poz. 15; w literaturze: por. przytoczeni wyżej autorzy).

#### 1.2. Kwestia kontroli konstytucyjności art. 178 § 2 k.k.w.

W zaskarżonej wersji art. 178 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm., dalej k.k.w.) miał następującą treść: „Przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania zawieszony kary, sąd powinien wysłuchać skazanego lub jego obrońcę, chyba że zachodzą okoliczności zarządzenia wykonania kary określone w art. 75 § 1 Kodeksu karnego”. Przepis ten dawał możliwość odstąpienia od wysłuchania skazanego lub jego obrońcy w sytuacji obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary, przewidzianego w art. 75 § 1 k.k.

Art. 178 § 2 k.k.w. został zmieniony przez art. 1 pkt 79 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431, dalej: ustawa nowelizująca k.k.w.). Zmiana weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Obowiązująca treść art. 178 § 2 k.k.w. jest następująca: „W posiedzeniu w przedmiocie zarządzenia wykonania kary ma prawo wziąć udział prokurator, skazany oraz jego obrońca, a gdy skazany został oddany pod dozór lub zobowiązany do wykonania obowiązków związanych z okresem próby, również sądowy kurator zawodowy, a także osoba godna zaufania lub przedstawiciel stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, o której mowa w art. 73 § 1 Kodeksu karnego, którym powierzono wykonywanie dozoru, chyba że zachodzą przesłanki zarządzenia wykonania kary określone w art. 75 § 1 lub 3 Kodeksu karnego”.

Trybunał rozważył w dalszej części uzasadnienia, czy zmiana stanu normatywnego stoi na przeszkodzie poddaniu przez Trybunał kontroli konstytucyjności art. 178 § 2 k.k.w.

## 2. Dopuszczalność orzekania w sprawie.

2.1. W pierwszej kolejności Trybunał przyjmuje, że jego wyrok z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. P 6/10 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19) nie stanowi przeszkody dla merytorycznego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. W wyroku tym Trybunał kontrolował zgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że tylko w tym zakresie wyrok ten stanowi przeszkodę dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy (por. pkt 2.3. uzasadnienia poniżej). Co do pozostałych powołanych w sprawie wzorców wskazany wyrok nie stanowi takiej przeszkody (por. też pkt 2.5. uzasadnienia).

2.2. Po pierwsze, skarżący zarzucił niezgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 2 w związku z art. 40 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że powołane przez skarżącego wzorce kontroli – art. 2, art. 40 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatne w niniejszej sprawie.

Powołanie przez skarżącego jako wzorca kontroli art. 2 Konstytucji celem kontroli zgodności art. 75 § 1 k.k. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej oraz niezawisłości sędziowskiej jest zbędne, gdy skarżący w skardze powołuje się wprost na art. 45 Konstytucji. Rację ma Marszałek Sejmu, twierdząc, że skarżący z art. 2 Konstytucji nie wyprowadził innych treści niż te, które wynikają z powołanych konstytucyjnych regulacji szczegółowych (por. np. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, cz. III pkt 2.). Ponadto trafne jest spostrzeżenie Marszałka Sejmu, że skarżący – po wezwaniu

go do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez „wskazanie przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw podmiotowych lub konstytucyjnych wolności, naruszonych przez zaskarżony art. 75 § 1 ustawy (...) Kodeks karny (...) oraz określenie sposobu ich naruszenia” (zarządzenie sędziego Trybunału z 25 lutego 2010 r.) – zrekonstruował owe prawa i wolności już z pominięciem art. 2 Konstytucji. Ten zabieg interpretacyjny potwierdza zatem, że skarżący nie odnalazł w tym przepisie treści normatywnych, które nie wynikałyby z – przywołanych jako wzorce kontroli – regulacji konstytucyjnych o charakterze bardziej szczegółowym.

Na podstawie art. 45 Konstytucji należy również kontrolować zarzut niezgodności art. 75 § 1 k.k. z zasadą niezawisłości sędziowskiej (zob. wyroki TK z: 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134, cz. III, pkt VI. 1.; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, cz. III, pkt 3.3.; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148, cz. III pkt 1.3.). Trybunał podziela zdanie Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że art. 178 ust. 1 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli w sprawie. W świetle orzecznictwa Trybunału przepis ten nie statuuje konstytucyjnych wolności lub praw i w związku z tym nie może być podstawą kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (wyrok TK z 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1, cz. III, pkt 7).

Ponadto Trybunał przyjmuje, podobnie jak Prokurator Generalny, że powołany jako związkowy wzorzec kontroli art. 40 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 75 § 1 k.k. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału zakaz przewidziany w art. 40 Konstytucji nie może być odnoszony do samego charakteru kary pozbawienia wolności, lecz do warunków odbywania tej kary. Wynikający więc z art. 75 § 1 k.k. obligatoryjny charakter zarządzania kary nie może być skontrolowany co do zgodności z art. 40 Konstytucji – zakazem okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania (w tym zakresie zob. wyrok TK z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62, cz. III, pkt 6.). Skarżący nie przedstawił nadto choćby jednego argumentu, że już samo obligatoryjne zarządzanie wykonania warunkowo zawieszanej kary w jego sytuacji prawnej (ponowne skazanie za podobne przestępstwo umyślne) ma charakter okrutny, nieludzki albo poniżający.

2.3. Po drugie, skarżący zarzucił w skardze niezgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego zdaniem, naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej polega na takim ukształtowaniu przesłanek i charakteru uregulowanej w tym przepisie instytucji zarządzania wykonania kary, które powoduje, że wobec skazanego, który w okresie próby popełnił umyślne przestępstwo podobne, za które został skazany prawomocnie na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, zarządzenie wykonania kary ma charakter obligatoryjny (sytuacja opisana w art. 75 § 1 k.k.), podczas gdy wobec skazanego, który w okresie próby popełnił kolejne inne przestępstwo, za które został skazany na karę pozbawienia wolności nawet bez warunkowego zawieszenia jej wykonania (sytuacja opisana w art. 75 § 2 k.k.), zarządzenie wykonania kary ma charakter fakultatywny. Zarzut niezgodności art. 75 § 1 k.k. z konstytucyjną zasadą równości był już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału. W wyroku o sygn. P 6/10 Trybunał orzekł, że art. 75 § 1 k.k. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził w szczególności, że: „podmioty objęte dyspozycją art. 75 § 1 k.k. stanowią odrębną kategorię wobec podmiotów wymienionych w art. 75 § 2 k.k., a w konsekwencji ich sytuacja może być unormowana w sposób odmienny. Powyższych dwóch kategorii podmiotów nie można uznać za cechujące się tą samą cechą relewantną. Przedstawione wyżej przesłanki obligatoryjnego zarządzania wykonania kary w istotny sposób ograniczają zakres stosowania art. 75 § 1 k.k., w porównaniu z przesłankami określonymi w art. 75 § 2 k.k. W stosunku do tej kategorii skazanych okoliczności stanowiące podstawę fakultatywnego zarządzania wykonania kary są niejednorodne”.

Mając na uwadze wyrok w tej sprawie, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie zgodności art. 75 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dodatkowo wskazać można, że jeżeli chodzi o art. 32 ust. 2 Konstytucji, to skarżący – po wezwaniu go do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez „wskazanie przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw podmiotowych lub konstytucyjnych wolności, naruszonych przez zaskarżony art. 75 § 1 ustawy (...) Kodeks karny (...) oraz określenie sposobu ich naruszenia” (zarządzenie sędziego Trybunału z 25 lutego 2010 r.) – zrekonstruował owe prawa i wolności już z pominięciem art. 32 ust. 2 Konstytucji.

2.4. Po trzecie, skarżący zarzucił art. 75 § 1 k.k. niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że narusza standard rzetelnego procesu, wskutek takiego jego ukształtowania, że pozbawia on sąd rozpoznający sprawę zarządzania wykonania kary możliwości rozważenia racji przemawiających za podjęciem sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

2.4.1. Jeżeli chodzi o tę grupę przepisów konstytucyjnych, to Trybunał w pierwszej kolejności stwierdza nieadekwatność art. 178 ust. 1 i art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawie. Wiążące w tym zakresie pozostają ustalenia Trybunału zawarte w cz. III, pkt 2.2. uzasadnienia wyroku.

2.4.2. W zakresie pozostałych wzorców kontroli powołanych przez skarżącego – art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał zauważa, że istota problemu konstytucyjnego w rozstrzyganej sprawie sprowadza się do pytania o to, czy obligatoryjność zarządzenia przez sąd wykonania kary pozbawienia wolności przewidziana przez art. 75 § 1 k.k. nie prowadzi do wyłączenia sądowej gwarancji kontroli merytorycznej przesłanek tej decyzji – w kontekście konstytucyjnie istotnej, w każdym stadium decydowania o wolności osobistej, sylwetki kryminologicznej skazanego w konkretnej sprawie. Trybunał przyjmuje zatem, że skarżący domaga się kontroli konstytucyjności wyłączenia przez skarżony przepis możliwości merytorycznego stwierdzenia przez sąd wykonawczy konieczności zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności dotychczas warunkowo zawieszonej. Z tej perspektywy adekwatnym wzorcem kontroli art. 75 § 1 k.k. jest wskazany w skardze art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.5. Mając na uwadze stanowisko Sejmu z 26 kwietnia 2012 r., Trybunał zauważa, że zaprezentowane w nim poglądy są oparte bezpośrednio na fragmentach uzasadnienia Trybunału w sprawie o sygn. P 6/10. Wyrok ten nie stoi jednak na przeszkodzie możliwości przyjęcia przez Trybunał w niniejszej sprawie innego poglądu niż ten zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/10. Przemawiają za tym następujące argumenty.

2.5.1. W sprawie o sygn. P 6/10 wzorcem kontroli art. 75 § 1 k.k. był art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie zaś art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestią kluczową w sprawie o sygn. P 6/10 było wykazanie, że podmioty objęte dyspozycją art. 75 § 1 k.k. stanowią odrębną kategorię wobec podmiotów wymienionych w art. 75 § 2 k.k. Stwierdzenie powyższego pozwoliło Trybunałowi przyjąć, że odmienny sposób traktowania podmiotów wymienionych w art. 75 § 1 k.k. (obligatoryjność zastosowania kary pozbawienia wolności) i w art. 75 § 2 k.k. (fakultatywność zastosowania kary pozbawienia wolności) nie narusza wymogów art. 32 ust. 1 Konstytucji, tj., że nie stanowi nierównego traktowania. Zatem przyjąć należy, że analiza art. 75 § 1 k.k. przeprowadzona przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 6/10 w cz. III pkt 3.6.-3.8. jest wyłącznie interpretacją przepisów ustawowych, dokonaną na potrzeby rozróżnienia pomiędzy kategorią podmiotów opisanych w art. 75 § 1 k.k. i w art. 75 § 2 k.k. – nie zaś rozstrzygnięciem o konstytucyjności obligatoryjnego charakteru zarządzenia kary przewidzianego w art. 75 § 1 k.k.

2.5.2. W sprawie o sygn. P 6/10 w cz. III, pkt 3.9. uzasadnienia wyroku Trybunał odniósł się do zarzutu sądu pytającego, co do ograniczenia przez art. 75 § 1 k.k. swobody orzeczniczej sądu. Stanowisko tam przedstawione nie jest wiążące w rozstrzyganej sprawie i pozwala przyjąć odmienną ocenę, a to z racji wskazania innego wzorca kontroli. Trybunał przyjął bowiem wyraźnie w pierwszym akapicie cz. III, pkt 3.9. uzasadnienia wyroku w sprawie P 6/10, że sąd pytający, formułując zarzut ograniczenia swobody orzeczniczej sądu, nie powołał odrębnych (innych niż art. 32 Konstytucji) wzorców konstytucyjnych. Trybunał przeprowadził zatem kontrolę art. 75 § 1 k.k. wyłącznie co do zgodności z art. 32 Konstytucji. Rozumowanie Trybunału w sprawie o sygn. P 6/10 traktować należy jako wyrażone na marginesie, celem uzupełnienia argumentacji zawartej we wcześniejszych fragmentach uzasadnienia w tej sprawie. Gdyby Trybunał traktował podniesiony przez sąd pytający zarzut ograniczenia swobody orzeczniczej sądu jako zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji, to zarzut taki zrekonstruowałby w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Konsekwencją tego byłoby zaś orzekanie o zgodności art. 75 § 1 k.k. z art. 45 Konstytucji.

2.6. Skarżący zarzucił ponadto niezgodność art. 75 § 1 k.k. i art. 178 § 2 k.k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wyłącza prawo do obrony skazanego na etapie postępowania wykonawczego w toku rozpoznania sprawy w przedmiocie zarządzenia wykonania kary w oparciu o art. 75 § 1 k.k. w związku z art. 178 § 2 k.k.w.

2.6.1. Mając na uwadze uzasadnienie skargi, Trybunał przyjmuje, podobnie jak Marszałek Sejmu, że oba zaskarżone przepisy skarżący postrzega związkowo. Skarżący podkreślił, że naruszenie wskazanych przepisów konstytucyjnych polega na dopuszczeniu możliwości odstąpienia od wysłuchania w sprawie skazanego przed wydaniem co do niego rozstrzygnięcia na skutek obligatoryjnego charakteru decyzji o zarządzeniu wykonania kary pozbawienia wolności. Dlatego Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu – że skarżący zmierzał w istocie do zakwestionowania art. 178 § 2 k.k.w. w związku z art. 75 § 1 k.k.

Zważywszy, że kontroli Trybunału podlega w tym miejscu art. 178 § 2 k.k.w. (art. 75 § 1 k.k. jest przepisem związkowym), Trybunał rozważy, czy zmiana stanu normatywnego stoi na przeszkodzie kontroli jego konstytucyjności (zob. cz. III, pkt 1.2. uzasadnienia).



2.6.2. 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), postępowanie umarza się, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (wyrok TK z 16 marca 2011 r., sprawa K 35/08, OTK ZU 2/A/2011, poz. 11, cz. III, pkt 2.1.). Przesłanka ta została spełniona w niniejszej sprawie – art. 178 § 2 k.k.w. – w wersji zaskarżonej w rozstrzyganej sprawie – utracił moc obowiązującą, bowiem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie nowelizacja k.k.w., która ustaliła nową treść art. 178 § 2 k.k.w. (zob. cz. III, pkt 1.2. uzasadnienia). W konsekwencji, art. 178 § 2 k.k.w. w wersji sprzed nowelizacji nie podlega obecnie stosowaniu (w ustawie nowelizującej k.k.w. brak jest przepisów intertemporalnych, które by taką możliwość dopuszczały).

2.6.3. Orzekanie o konstytucyjności przepisu, który utracił moc obowiązującą, może nastąpić tylko wtedy, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). W rozstrzyganej sprawie nie ma takiej konieczności, ponieważ skarżący nie wykazał, że art. 178 § 2 k.k.w. w wersji sprzed nowelizacji naruszał jego konstytucyjne wolności lub prawa. Uzasadnienia postanowień wydanych w sprawie skarżącego (postanowienie Sądu Rejonowego w Suwałkach z 1 września 2009 r., sygn. akt II Ko 780/09, utrzymane w mocy postanowieniem Sądu Okręgowego w Suwałkach z 30 października 2009 r., sygn. akt II Kzw 167/09) jasno wskazują, że sądy odstąpiły od wysłuchania skarżącego na podstawie art. 178 § 2 k.k.w., ale po wcześniejszym zawiadomieniu skarżącego i jego obrońcy o terminie posiedzenia i kilkakrotnych wnioskach obrońcy skarżącego o zdjęcie sprawy z wokandy. W takich okolicznościach skarżący mógł skorzystać z prawa do przedstawienia swoich racji. Art. 178 § 2 k.k.w. nie stanowił zatem źródła naruszenia jego prawa do obrony w sprawie.

Skarżący twierdzi, że stawiennictwo na posiedzeniu w sprawie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności nie miało sensu, ze względu na obligatoryjność zarządzenia wykonania kary na podstawie art. 75 § 1 k.k. Wątpliwości konstytucyjne w tej kwestii Trybunał rozstrzygnie, orzekając o konstytucyjności art. 75 § 1 k.k.

2.7. Wyrokiem Sądu Rejonowego w Suwałkach z 29 października 2008 r. w sprawie o sygn. akt II K 499/06, skarżący został skazany ponownie na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Niniejsza sprawa jest rozstrzygana przez Trybunał w ramach kontroli konkretnej – została zainicjowana skargą konstytucyjną. Dlatego wyrok Trybunału rozstrzyga o konstytucyjności art. 75 § 1 k.k., gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Kontrola konstytucyjności nie obejmuje zatem obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary warunkowo zawieszanej w wypadku ponownego skazania za podobne przestępstwo umyślne na bezwzględną karę pozbawienia wolności.

Wyrok Trybunału nie odnosi się również do zarządzania w trybie art. 75 § 1 k.k. dwóch innych kar niż kara pozbawienia wolności, których wykonanie na podstawie art. 69 § 1 k.k. sąd może również warunkowo zawiesić. Kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie nie obejmuje zatem obligatoryjności zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary ograniczenia wolności lub grzywny w wypadku ponownego skazania za podobne przestępstwo umyślne.

2.8. Mając na uwadze powyższe, Trybunał podda kontroli zgodność art. 75 § 1 k.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Kwestia zgodności art. 75 § 1 k.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Trybunał konsekwentnie orzeka, że wolność osobista człowieka należy do najbardziej fundamentalnych praw i pozostaje w związku z prawem do bezpieczeństwa osobistego (zob. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7, cz. III, pkt 4.2.2.5.; por. też wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU 4/A/2002, poz. 41, cz. III, pkt 3. oraz wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, cz. III, pkt 5.1.). Jednym z najważniejszych elementów gwarantujących to, że do pozbawienia wolności jednostki dochodzi tylko w warunkach szczególnie uzasadnionych, jest ustawowa gwarancja pełnej, realnej sądowej – a zatem procesowej kontroli – nad potrzebą pozbawienia wolności jednostki. Wyklucza to konstytucyjną dopuszczalność pozbawienia wolności z mocy prawa. Z tego punktu widzenia ograniczeniem zakresu procesowych gwarancji byłoby wyłączenie realnej roli sądu w podejmowaniu decyzji o pozbawieniu jednostki wolności osobistej, nawet jeżeli – formalnie – decyzję w tym zakresie podejmowałby sąd, ale sprowadzony do roli notarialnej.

3.2. Na podstawie art. 75 § 1 k.k. sąd zarządza wykonanie zawieszanej warunkowo kary pozbawienia wolności, gdy skazany popełnił ponownie podobne przestępstwo, za które został skazany na karę pozbawienia wolności – obojętnie czy orzeczoną bezwzględnie, czy ponownie z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

Trybunał przyjmuje, że nałożenie przez ustawodawcę na sąd obowiązku zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności należy rozpatrywać z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji.

### 3.3. Pojęcie sprawy.

Rozstrzygnięcie wymaga, czy postanowienie sądu wydawane na podstawie art. 75 § 1 k.k. dotyczy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał przyjmuje, że:

„treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów 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. (...) Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (zob. wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63, cz. III, pkt 5).

3.3.1. Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako „sprawy” w konstytucyjnym znaczeniu jest przede wszystkim, aby zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę (por. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165, cz. III, pkt 9.1.3. i powołane tam orzecznictwo).

3.3.2. Konstytucyjne pojęcie „sprawy” dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może także obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu.

3.3.3. Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że taki charakter ma postępowanie wieczystoksięgowe (wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 4.4.). Jest tak, ponieważ postanowienie sądu o wpisie prawa do księgi wieczystej jest rozstrzygnięciem o prawach zainteresowanego – przesądza o treści uprawnień i zakresie ochrony praw podlegających wpisowi do księgi wieczystej (tamże). Sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji dotyczy również postępowanie w sprawie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze (wyrok z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, cz. III, pkt 5).

3.4. Postanowienie wydawane na podstawie art. 75 § 1 k.k., choć wydawane w postępowaniu wykonawczym, ma charakter odrębny od postępowania głównego, w którym sąd rozstrzygnął prawomocnie o winie skazanego. Zarządzenie wobec skazanego wykonania kary pozbawienia wolności uprzednio zawieszony oznacza z perspektywy konstytucyjnej wdrożenie jakościowo innej sankcji karnej. Skutkiem takiego zarządzenia jest bowiem rzeczywiste i zupełne pozbawienie wolności osobistej – wolności dotąd ograniczonej i z reguły obłożonej warunkami (wypełnienie nałożonych obowiązków i podporządkowanie się dozorowi kuratora).

3.4.1. Sąd wykonawczy, wydając postanowienie na podstawie art. 75 § 1 k.k., rozstrzyga o prawach i obowiązkach skazanego. Dlatego postanowienie to dotyczy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.4.2. Należy dodać, że takie jest też orzecznictwo Sądu Najwyższego. SN przyjmuje, że rozstrzygnięcie w kwestii incydentalnej – jeżeli dotyczy praw stron – stanowi rozstrzygnięcie sprawy. W uchwale 7 sędziów z 28 marca 2012 r., sygn. akt I KZP 26/11, OSNKW nr 4/2012, poz. 36, SN dostrzega różnice pomiędzy sprawami cywilnymi a karnymi. W sprawach karnych sądy rozstrzygają o doniosłych prawach podmiotowych. W uchwale tej SN stwierdził:

„Gdy rzecz dotyczy sprawy karnej, nie można ograniczać pojęcia «rozpoznawanie i rozstrzygnięcie sprawy» do orzekania o głównym przedmiocie procesu. Orzekanie o prawach podmiotu następować może bowiem także wówczas, gdy przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia jest zagadnienie incydentalne z punktu widzenia głównego przedmiotu procesu, ale jednocześnie doniosłe z uwagi na uwikłanie interesów stron, o których prawach sąd rozstrzyga”.

SN orzekł w uchwale wprost, że rozstrzygnięcie w kwestii pozbawienia wolności osobistej (ze względu na wagę tej wolności) jest rozstrzygnięciem o sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji:

„Niecóż odmiennie należałoby podejść do posiedzeń, na których zapadają decyzje co prawda incydentalne, ale mające kluczowe znaczenie dla poszanowania praw osób, których dotyczą. Na pierwszy plan wysuwają się tutaj posiedzenia, na których sąd decyduje o pozbawieniu człowieka wolności. Waga dobra prawnego, w które ingeruje postanowienie, musi prowadzić do wniosku, że mamy do czynienia ze «sprawą» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

3.5. W kontroli konstytucyjności art. 75 § 1 k.k. kapitalne znaczenie ma to, że w obszarze prawa karnego państwo prawne zapewnia bezpieczeństwo i porządek publiczny, stosując takie środki represyjne, jakie są konieczne. Realne pozbawienie wolności jest środkiem *ultima ratio*. Wymaga to zapewnienia sądowi wykonawczemu możliwości rozważenia wszystkich okoliczności sprawy relewantnych w dniu wydania postanowienia. Oznacza to dopuszczenie możliwości wyjątkowego odstąpienia przez ten sąd od zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności w wypadku popełnienia ponownego i podobnego przestępstwa umyślnego.

Sąd wykonawczy powinien móc rozważyć – gdy stwierdzi, że proces karny w kolejnej sprawie zakończył się skazaniem za podobne przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania – czy nie zachodzą okoliczności szczególne przemawiające za niezarządzeniem wobec skazanego wykonania kary.

3.6. Sąd wykonawczy ma do dyspozycji – decydując się na niezarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności – inne kodeksowe narzędzia represyjno-poprawcze. Narzędzi tych dostarcza art. 72 k.k. oraz art. 178 § 1 k.k.w. Na ich podstawie możliwa jest modyfikacja sposobu wykonania warunkowo zawieszonych kary orzeczonej w pierwszej sprawie – w tym nałożenie na skazanego nowych obowiązków czy orzeczenie dozoru kuratora w pozostałym okresie wykonywania warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary i w rezultacie intensyfikacja kontroli zachowania skazanego i pozytywnego oddziaływania na niego (zob. Z. Hołda, K. Postulski, uwagi 1-5, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Gdańsk 2008; S. Lelental, uwaga 13 do art. 178 § 1 k.k.w., [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012 oraz J. Giezek, N. Kłaczyńska, G. Łabuda, uwagi 1-22 do art. 72, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012).

Kodeksy (karny oraz wykonawczy) pozwalają sądowi zarządzić wykonanie kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszonych. W tym kontekście fakt ponownego skazania na karę pozbawienia wolności także z jej warunkowym zawieszeniem, jest przesłanką negatywnej prognozy kryminologicznej. Równocześnie nie bez znaczenia dla całości prognozy kryminologicznej skazanego jest fakt kolejnego wyroku, w którym sąd skazujący doszedł do wniosku, że w stosunku do wszystkich okoliczności także tej kolejnej sprawy okazało się niekonieczne orzeczenie bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Sąd wykonawczy powinien mieć, w takich okolicznościach, możliwość własnej oceny sylwetki skazanego. Prognozę tę sąd wykonawczy musi ustalić na moment orzekania w przedmiocie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności. Na ustalenie tej prognozy nie pozwala jednak art. 75 § 1 k.k.

3.7. Sąd wykonawczy powinien mieć możliwość procesowego badania – w okolicznościach konkretnej sprawy i przy uwzględnieniu domniemania kar wolnościowych (zob. art. 58 § 1 k.k.) – czy istnieją powody dla zarządzenia wykonania wcześniej warunkowo zawieszonych kary pozbawienia wolności wobec osoby powtórnie skazanej na karę pozbawienia wolności. Dotyczy to wypadku, gdy w kolejnej sprawie karnej sąd prawomocnie warunkowo zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności, ale zachodzą wskazane przez skazanego i stwierdzone przez ten sąd szczególne okoliczności charakteryzujące jego prognozę kryminologiczną, które świadczą o tym, że zarządzenie wykonania kary byłoby decyzją niemieszczącą się w kategoriach *ultima ratio*.

3.8. Trybunał podziela poglądy prezentowane w piśmiennictwie, że zaskarżony art. 75 § 1 k.k. prowadził do niespójności. Z jednej bowiem strony sąd, orzekając ponownie karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary, daje wyraz przekonaniu, że w stosunku do skazanego, pomimo ponownego skazania, istnieje w dalszym ciągu pomyślna prognoza kryminologiczna, a z drugiej zarządzenie wykonania wcześniej orzeczonej kary dowodzi, że taka prognoza nie istnieje (R. A. Stefański, *Obligatoryjne zarządzenie wykonania kary zawieszonych warunkowo*, „Probacja” nr 2/2010, s. 27, zob. również J. Lachowski, uwaga 4 do art. 75 § 1, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011). Podobne stanowisko zajął T. Szymanowski w opinii przedłożonej Trybunałowi, podkreślając, że zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności, w stosunku do osoby wobec której sąd dwukrotnie orzekł karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem, jest niefunkcjonalne. W świetle wszystkich empirycznych badań kryminologicznych, jak zauważył T. Szymanowski, efekt resocjalizacyjny kary pozbawienia wolności jest wysoce niezadawalający, a jej wykonanie jest czynnikiem zwiększającym recydywę. Co więcej, w przypadku przestępstw o mniejszej szkodliwości społecznej, a więc takich, za które sąd orzeka karę pozbawienia wolności z warunkowym jej zawieszeniem w tym po raz kolejny, nie można mówić o odstraszeniu innych osób od popełnienia przestępstwa. Również z tego powodu nieuzasadniona jest obligatoryjność zarządzenia kary pozbawienia wolności w sytuacji przewidzianej w zaskarżonym przepisie.

Jeżeli chodzi o skalę problemu, to należy zauważyć, że w 2011 r. główną przyczyną zarządzenia wykonania kary uprzednio warunkowo zawieszanej (co dotyczyło 49 848 osób), było popełnianie kolejnych przestępstw w okresie próby (*Analiza orzecznictwa i wykonawstwa w sprawach karnych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa, styczeń 2013, s. 22). Prowadzi to do wniosku, że obecny kształt normatywny art. 75 k.k. (w tym art. 75 § 1 k.k.) jest jedną z przyczyn dużej liczby skazanych w polskich zakładach penitencjarnych (na koniec 2011 r. było ich 72 692, a na koniec 2012 r. – 76 657).

3.9. Art. 75 § 1 k.k. wyłącza możliwość stosowania środka właściwego dla decydowania o pozbawieniu wolności osobistej – decyzji sądu podjętej po merytorycznym rozpoznaniu sprawy. Przeciwnie, art. 75 § 1 k.k. powoduje, że sąd jest zobligowany do wydania orzeczenia o pozbawieniu wolności bez rozpatrzenia istoty sprawy o realne pozbawienie wolności skazanego poddanego do tej pory środkowi probacyjnemu – warunkowemu zawieszeniu wykonania tej kary.

Brak możliwości podjęcia przez sąd karny wykonawczy zindywidualizowanej decyzji co do tego, że wykonanie kary pozbawienia wolności nie jest konieczne, godzi w konstytucyjną treść kompetencji sądu, który orzekając jako pierwszy, warunkowo zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności. W swoim wyroku uznał on bowiem, że w wypadku skazanego istnieje pozytywna prognoza kryminologiczna.

Biorąc to pod uwagę, Trybunał podkreśla, że sprawiedliwość procedury sądowej wymaga, aby sądy mogły badać i oceniać okoliczność, czy owa pozytywna prognoza kryminologiczna przestała istnieć w związku z ponownym skazaniem na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Konieczność kontroli sądowej powinna dotyczyć właśnie wypadku, w którym sąd w kolejnej sprawie ponownie orzekł warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności, mimo że sprawca popełnił przestępstwo umyślne i podobne. Nie bez znaczenia dla rozpatrywanej sprawy jest to, że ustawodawca w obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. art. 75 § 2a k.k. odstąpił od obligatoryjnego zarządzenia wykonania kary w razie stwierdzenia przez sąd wykonawczy szczególnych okoliczności.

3.10. Trybunał nie podziela tym samym stanowiska, że powrót do podobnego przestępstwa umyślnego przekreśla zupełnie pozytywną prognozę kryminologiczną sprawcy. Przyjęcie takiego domniemania i nałożenie na sąd obowiązku wdrożenia – w każdym przypadku – wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności stanowi niezgodną z Konstytucją ingerencję ustawodawcy w niezależność sędziów. Stan taki jest sprzeczny ze standardem międzynarodowym.

Zgodnie ze standardami Rady Europy, w żadnym stadium postępowania karnego poprzednie skazanie nie powinno być mechanicznie traktowane jako przemawiające przeciwko oskarżonemu, a automatyczne zarządzenie wykonania zawieszanej kary może prowadzić do niesprawiedliwości, nie bierze bowiem pod uwagę, czy przestępstwo było błahе i jakie były okoliczności jego popełnienia (por. Zalecenie nr R(92)17 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące spójności orzekania karnego z 19 października 1992 r.).

Istotne jest również to, że na konieczną racjonalizację karaniami nie pozwalają w niektórych przypadkach wskazywane przez Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu okoliczności pozwalające na czasowe odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności (np. stan zdrowia skazanego). Powrót do przestępstwa nie może za każdym razem świadczyć o mylnym postawieniu pierwotnej prognozy kryminologicznej, bez względu na stwierdzone okoliczności dotyczące skazanego w momencie decydowania o odwieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej w pierwszej sprawie.

Jak już Trybunał wskazał wyżej, uprzednie skazanie jest przesłanką gorszej prognozy kryminologicznej skazanego dla sądu orzekającego w kolejnej sprawie. Jeżeli sąd w kolejnej sprawie orzeka ponownie, mimo naruszenia przez sprawcę ustawowych warunków zawieszenia wykonania uprzednio wymierzonej kary pozbawienia wolności, karę taką samą, to dla sądu, który jako pierwszy taką karę wymierzył, fakt ten nie może być nakazem zarządzania realnego wykonania kary pozbawienia wolności, jeżeli zachodzą szczególne okoliczności stwierdzone w sprawiedliwej procedurze.

3.11. W świetle argumentów przedstawionych w opinii przez A. Zolla oraz w świetle znanych Trybunałowi notoryjnie uzasadnień wyroków sądów karnych, w praktyce orzeczniczej traktują one karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania jako rodzaj kary odmienny od bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Karę pozbawienia wolności warunkowo zawieszoną sądy karne traktują jako jeden z karnych środków probacyjnych. Zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności (środka probacyjnego) na podstawie art. 75 § 1 k.k. stanowi zatem użycie przez sąd wykonawczy innej rodzajowo, jakościowo o wiele surowszej reakcji karnej na popełnione poprzednio przestępstwo, niż ta która została orzeczona w wyroku skazującym (por. wyrok SN

z 16 stycznia 2009 r., sygn. akt IV KK 273/08, OSNwSK nr 1/2009, poz. 125). W sprawie tej SN przyjął, że prawomocne zarządzenie wykonania kary uprzednio w wyroku zawieszony, unicestwiając warunkowe zawieszenie, zmienia kategorię skazania i od tej chwili jest to już skazanie na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia. Skoro zaś tak jest, to sąd zarządzający wykonanie kary powinien mieć możliwość merytorycznego zbadania, czy konieczne jest zastosowanie owej dolegliwszej rodzajowo kary. Pogląd taki znajduje umocowanie w postanowieniu SN z 3 października 2005 r. (sygn. akt V KK 128/05, OSNKW nr 12/2005, poz. 119), według którego jeśli w wyroku skazującym sąd uzależnił egzystencję warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności od zachowania się skazanego w okresie próby, to decyzja procesowa podjęta w tym względzie w postępowaniu wykonawczym ma takie samo znaczenie jak rozstrzygnięcie zawarte w wyroku.

3.12. Trybunał – w świetle ustaleń poczynionych w cz. III, pkt 3.3. i 3.4. uzasadnienia – stwierdza, że procedura sądowa przewidziana w zaskarżonym przepisie nie ma cech procedury sprawiedliwej, wymaganej przy rozstrzygnięciu o sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wolność osobista wymaga, aby sąd, przy orzekaniu o jej realnym pozbawieniu, miał zapewniony zakres uznania (minimum kompetencji sądu).

3.13. Sąd karny, który zarządza wykonanie kary pozbawienia wolności dotychczas warunkowo zawieszonyj, sprawuje wymiar sprawiedliwości. Orzeka bowiem w odrębnej sprawie o pozbawieniu jednej z najbardziej podstawowych wolności – wolności osobistej. Taka decyzja nie ma charakteru technicznego i tym samym sąd wykonawczy nie może być pozbawiony prawa do merytorycznej kontroli zawieszonyj przed nim sprawy bez względu nawet na jej szczególne okoliczności.

3.14. Z perspektywy statusu prawnego skazanego postanowienie sądu wydawane na podstawie art. 75 § 1 k.k. decyduje o wdrożeniu wobec niego jakościowo, rodzajowo odmiennej sankcji karnej, o konstytucyjnie bez porównania większej dolegliwości od pierwotnie orzeczonej. Na podstawie takiego postanowienia dochodzi do pozbawienia wolności. Przesądza to, że w takiej sytuacji sąd, w państwie prawnym, musi sprawować wymiar sprawiedliwości.

3.15. Wykluczenie przez ustawodawcę rozstrzygnięcia przez sąd wykonawczy, czy zachodzą podnoszone przez skazanego szczególne względy przemawiające za brakiem konieczności wykonania kary pozbawienia wolności, nie sposób konstytucyjnie usprawiedliwić. Procedura zgodna z art. 45 Konstytucji nie może ograniczać roli sądu wykonawczego, przy rozstrzygnięciu o zasadniczej zmianie sytuacji prawnej skazanego, do podejmowania decyzji formalnych. Takie ograniczenie stanowi sprzeczną z art. 45 ust. 1 Konstytucji ingerencję ustawodawcy w niezależność sądu.

3.16. Z takim stanem mamy do czynienia w wypadku art. 75 § 1 k.k., gdzie sąd sprawdza tylko prawomocność skazania na karę pozbawienia wolności za popełnione w okresie próby podobne przestępstwo umyślne. Należy zauważyć, że w wyroku z 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 2) kontrolowany przez Trybunał art. 247 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) uniemożliwiał sądowi badanie zasadności zatrzymania. Sąd mógł jedynie stwierdzić wydanie przez prokuratora zarządzenia o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu oraz prawidłowość wykonania przez uprawniony organ samej czynności zatrzymania. Trybunał orzekł w tej sprawie, że pozbawienie sądu możliwości badania materialnej przesłanki dopuszczalności pozbawienia wolności osobistej czyni kontrolę sądową nieefektywną (cz. III, pkt 4. uzasadnienia). Ustalenia Trybunału w sprawie o sygn. K 34/06 są relewantne w wypadku rozstrzyganej sprawy.

3.17. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### 4. Skutki.

W części II sentencji wyroku Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 75 § 1 k.k. o osiemnaście miesięcy. W ciągu tego okresu ustawodawca jest zobowiązany do dokonania nowelizacji, w której określi reguły zarządzania przez sąd wykonania kary, w wypadkach gdy skazany w okresie próby popełni podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczona zostanie prawomocnie kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Orzeczenie o niekonstytucyjności art. 75 § 1 k.k. może mieć wpływ na interpretację przez sądy art. 178 § 2 k.k.w. w wersji obecnie obowiązującej, która nie była przedmiotem kontroli Trybunału w niniejszej sprawie. Skazany ponownie na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania

powinien mieć bowiem możliwość podnoszenia w trakcie postępowania wykonawczego, że za niezarządzeniem wobec niego kary pozbawienia wolności wcześniej warunkowo zawieszanej przemawiają szczególne względy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mirosława Granata  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10

W niniejszej sprawie istotne jest postawienie problemu konstytucyjnego. Trybunał zrekonstruował go, moim zdaniem, w sposób właściwy. Polega on mianowicie na tym, czy zasada obligatoryjności zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności, której wykonanie zostało uprzednio warunkowo zawieszane, jest zgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis wyrażony w art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) został zakwestionowany właśnie z powodu swej bezwyjątkowości. Przedmiotem rozpoznania była więc „bezwzględna” obligatoryjność instytucji ukształtowanej w art. 75 § 1 k.k.

1. Wydany wyrok nie eliminuje kwestii obligatoryjności w zarządzaniu wykonania kary, w sytuacji gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Wachlarz „szczególnych względów” (lub innego wyjątku od obligatoryjności, jaki wynika z zakresowości) będzie węższy lub szerszy, ale pozostają wypadki, w których sędzia będzie „automatem”. Przy „szczególnych względach” lub „zakresie” zawsze pozostaje sfera, nazwijmy to – „sytuacji zwykłych”, w których sędzia musi zarządzić wykonanie zawieszanej kary. Obligatoryjność we władzy sędziego pojawi się jakby „krok dalej”, w sferze sytuacji zwykłych (poza ujętymi „w zakresie”). Klauzula „szczególnych względów” lub „zakresu” nie zapewnia dyskrecjonalności władzy sędziego.

Trybunał na tę wątpliwość zdaje się odpowiadać, iż chodzi nie o pełną dyskrecjonalną władzę sędziego, ale o danie mu pewnej swobody orzekania. Moim zdaniem, jeśli Trybunał znajduje sytuacje, w których obligatoryjność jest sprzeczna z wzorcem kontroli, to tym samym sama zasada obligatoryjności jest sprzeczna z Konstytucją, a nie „w szczególnych przypadkach” lub „zakresie”. Znalezienie choćby jednej sytuacji, w której niewłaściwa jest obligatoryjność, powinno prowadzić do orzeczenia, że zasada obligatoryjności jest niezgodna z Konstytucją. Skoro Trybunał uznaje, że art. 75 § 1 k.k. jest niezgodny z art. 45 Konstytucji, gdy przemawiają za tym „szczególne względy” lub „w zakresie”, to tym samym znajduje on sytuacje, w których obligatoryjność nie jest zgodna ze standardem konstytucyjnym.

Wadliwość rozumowania Trybunału sprawdza się, jak się wydaje, „od każdej strony”: gdy Trybunał powiada, że na gruncie art. 75 § 1 k.k. zasadą pozostać ma obligatoryjność zarządzenia wykonania kary warunkowo zawieszanej, a „szczególne względy” lub „zakres” są wyjątkiem, i od drugiej, jeśli po jego wydaniu, po stronie sądu, zasadą będzie fakultatywność, a obligatoryjność wyjątkiem. W żadnym z tych podejść, sfera obligatoryjności nie jest zniesiona, choć jako zasada jest uznana za sprzeczną z Konstytucją. Obligatoryjność mechanizmu z art. 75 § 1 k.k. nie może być sprzeczna ze wzorcem i jednocześnie „w pewnych sytuacjach” lub „zakresie” zgodna.

Jeśli, po wyroku Trybunału, sędzia będzie czytał art. 75 § 1 k.k., to jego treść rysuje się następująco: „muszę zarządzić wykonanie kary, jeśli nie zdecyduję inaczej, z uwagi na pewne wyjątkowe sytuacje, o jakich sam rozstrzygam interpretując «szczególne względy», a jednocześnie poza «szczególnymi względami» jestem zobligowany do zarządzenia wykonania kary”. Sędzia musi, chyba że subiektywnie uzna, że nie musi. Musi i nie musi zarazem. Zachowujemy obligatoryjność, uznajemy ją za zgodną z Konstytucją, a jednocześnie otwieramy furtkę do jej obejścia. Ze względu na to wyrok wydał mi się wątpliwy z punktu widzenia logiki.

Na marginesie chcę wyrazić pogląd, że nie jestem przeciwnikiem zakresowości w orzecznictwie Trybunału. Nie oponuję przeciwko temu. Klauzulami tego rodzaju jak „szczególne względy”, „pod pewnymi warunkami”, itd. posługuje się sam ustawodawca w kodeksie karnym. Wiem też, że prawo jest zbyt słabe, aby ogarnąć rzeczywistość; jest ono zbyt ogólne, a rzeczywistość zbyt konkretna. Na tym polega słabość i siła prawa. Chodzi mi natomiast o to, że myślenie Trybunału poprzez „zakres” lub „szczególne względy” osłabia ogólność prawa karnego. Przyjęta sentencja komplikuje system tego prawa. Stosując art. 75 § 1 k.k. będziemy wyróżniać kradzież popełnioną bez szczególnych względów (kradzież „A”) i kradzież popełnioną „w szczególnych okolicznościach” („kradzież „B”). Kradzież lub inne przestępstwo na gruncie art. 75 § 1 k.k., po wyroku Trybunału, będą występować „bez okoliczności” i „w okolicznościach”, sformułowanych przez Trybunał, z punktu widzenia zarządzenia przez

sąd wykonania kary. Sentencja może prowadzić do multiplikacji okoliczności popełniania przestępstw, a przy tym nie wyklucza sytuacji, w której sędzia będzie „maszyną”, choć obligatoryjność jako zasada jest, według TK, sprzeczna z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Wyrok budzi wątpliwość z punktu widzenia konstytucyjnej funkcji Trybunału. Funkcją Trybunału jest orzekanie o zgodności określonych przepisów prawa z wzorcami kontroli (por. art. 188 Konstytucji). Nie jest nią natomiast określanie wyjątku lub odstępstwa w imperatywnym przepisie prawa. Jest to rola prawodawcy. „Szczególne względy” lub „zakres” zwłaszcza w przepisie karnym kodeksowym, są sprawą prawodawcy. TK nie jest legitymowany do samodzielnego, niezależnie od prawodawcy, dokładania do takiego przepisu. Jeśli prawodawca chce, kategorię tego rodzaju wprowadza do kodeksu (por. art. 75 § 2 k.k.). W przyjętej sentencji nie mamy do czynienia – wbrew zakresowości – ze zmianą w obrębie interpretacji prawa, lecz ze stworzeniem określonego odstępstwa od przepisu imperatywnego, przez przełamanie obligatoryjności, o której zdecydował sam prawodawca. Trybunał, wprowadzając „szczególne względy” lub „zakres”, wprowadza fakultatywność do przepisu karnego, dodatkowo w określonej postaci konstrukcyjnej. Moim zdaniem, Trybunał wykracza w ten sposób poza przypisaną mu rolę tzw. prawodawcy negatywnego.

Przerzucenie na ustawodawcę specyficznych okoliczności, w których nie nastąpi odwieszenie kary, przypomina wymówkę. Ustawodawca nie będzie w stanie tego dokonać. Nie wyliczy wszystkich specjalnych okoliczności. Złoży zatem obowiązek interpretacji „szczególnych względów” na sędziego. W ten sposób powracamy do kwestii „obligatoryjności względnej”.

Uważam, inaczej niż Trybunał, że sprawa „automatyzmu” działania sędziego, w pewnych okolicznościach, może być wyrazem szacunku dla prawa. Rodzaj „automatyzmu” sędziego i prawa, w pewnych sytuacjach, nie jest wadą prawa. Takie działanie prawa nie ma nic wspólnego z zarzutem ingerowania w niezależność sądu lub w niezawisłość sędziego. Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jest karą specyficzną. Szanuje skazanego, gdyż od jego postępowania zależy wykonanie kary (przypomina się argument kantowski: kara jest wyrazem szacunku dla człowieka, który popełnił przestępstwo). Zawiera się tu swoista umowa między sądem a skazanym. Wspomniana kara ma pełnić funkcje odstrasżającą i wychowawczą, ale nie funkcję odpłaty. Niniejszy wyrok może wpłynąć na sens kary pozbawienia wolności w zawieszeniu. Wprowadza on rodzaj niejasności w karaniu. Znaczenie kary powinno być zaś konsekwentne. Kara w zawieszeniu jest modelowym przykładem kary odstrasżającej. Powinna ona zależeć od postawy skazanego, a nie od zmiennych reguł prawa. Dyskrecjonalność sędziego rodzi ryzyko karania sprawcy, w tym wypadku, w sposób retrybutywny, tj. traktowania wspomnianej kary jako odpłaty.

Reasumując, rozumowanie Trybunału nie rozwiązuje problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Jest ono niewłaściwe dla postawionego problemu. Trybunał powinien potwierdzić konstytucyjność skarżonego przepisu, za czym się opowiadam, albo derogować go, sygnalizując prawodawcy trybunalski kierunek myślenia.

3. Nie podzielam stanowiska Trybunału, że kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i bezwzględna kara pozbawienia wolności stanowią odrębne rodzajowo sankcje karne.

Brmienie kodeksu karnego jest w powyższym zakresie jednoznaczne. W art. 32 k.k. *expressis verbis* zostały enumeratywnie wyliczone przewidziane przez ustawodawcę rodzaje kar, do których została zaliczona kara pozbawienia wolności. Kodeks nie przewiduje odrębnego rodzaju kary pozbawienia wolności ze względu na warunkowe zawieszenie jej wykonania. Inna wykładnia art. 32 k.k., uznająca karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania za odrębny rodzaj kary, nie jest możliwa z uwagi na to, że katalog kar w art. 32 k.k. ma charakter zamknięty. Wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada *nulla poena sine lege* uniemożliwia przeprowadzenie wykładni rozszerzającej w tym zakresie.

Różnica między karą pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i bezwzględną karą pozbawienia wolności (zwracał na to trafnie uwagę w toku rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego) dotyczy jedynie sposobu postępowania ze skazanym w czasie wykonywania kary, a nie rodzaju kary, jaka została względem niego orzeczona. W obydwu wypadkach jest to bowiem kara pozbawienia wolności.

W toku procedury zarządzania wykonania kary dotychczas warunkowo zawieszoną sąd nie może kwestionować poprzedniego orzeczenia sądu *meriti* w zakresie winy i kary, albowiem w toku postępowania wykonawczego sąd nie ma ku temu kompetencji. Tymczasem uznanie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania za odrębny rodzaj kary w stosunku do bezwzględnej kary pozbawienia wolności powodowałoby sytuację, w której sąd – zarządzając wykonanie kary – decydowałby o „wymierzeniu” skazanemu innej rodzaju kary, a zatem dokonywałby ingerencji w poprzednie rozstrzygnięcie sądu w zakresie kary. Uznanie zaś kar bezwzględnych i z warunkowym zawieszeniem wykonania za ten sam rodzaj kar powoduje, że sąd, zarządzając

wykonanie kary na podstawie art. 75 § 1 k.k., nie zmienia poprzedniego rozstrzygnięcia sądu *meriti* w zakresie kary, ale jedynie modyfikuje sposób jej wykonania.

Skoro w toku procedury zarządzania wykonania kary, określonej w art. 75 § 1 k.k., sąd nie zmienia poprzedniego rozstrzygnięcia sądu *meriti* w zakresie kary, czyli nie wymierza skazanemu innego rodzaju sankcji karnej, ale jedynie dokonuje modyfikacji sposobu wykonania uprzednio prawomocnie orzeczonej kary, to nie znajduje zastosowania w tym wypadku restrykcyjny standard konstytucyjny dotyczący regulacji prawnych z dziedziny prawa karnego materialnego. Procedurę określoną w art. 75 § 1 k.k. należy bowiem kwalifikować do zakresu prawa karnego wykonawczego.

Każde postępowanie, w tym w sprawie zarządzenia wykonania kary, której wykonanie zostało uprzednio warunkowo zawieszane, winno zawierać odpowiednie mechanizmy gwarantujące właściwy poziom realizacji prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niemniej charakter owych mechanizmów jest uzależniony od przedmiotu postępowania, jego charakteru oraz celu jego prowadzenia. Postępowanie w sprawie zarządzenia wykonania kary nie jest postępowaniem, w ramach którego w stosunku do sprawcy sąd wymierza karę, orzeka o podleganiu odpowiedzialności karnej. Decyzja dotyczy jedynie zmiany sposobu wykonania uprzednio prawomocnie wymierzonej kary.

W zakresie doboru mechanizmów wykonywania kar ustawodawca ma dosyć szeroką swobodę regulacyjną, ze względu na konieczność kształtowania prawa odpowiadającego założonym celom kryminalnopolitycznym. Jest on bowiem odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (por. wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128).

W ramach swojej swobody kształtowania mechanizmów wykonywania kar ustawodawca mógł wskazać na konkretne przesłanki świadczące o negatywnej prognozie kryminologicznej sprawcy, których zaistnienie będzie obligowało sąd do zmiany sposobu wykonywania kary, z uwagi na konieczność realizacji celów kryminalnopolitycznych. Tymi przesłankami jest właśnie wskazane w art. 75 § 1 k.k. popełnienie w okresie próby podobnego przestępstwa umyślnego, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności, zaś zmianą sposobu wykonania kary – obligatoryjne zarządzenie wykonania uprzednio prawomocnie orzeczonej kary, w tym kary pozbawienia wolności. Na dopuszczalność powyższego rozwiązania zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „w granicach swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy mieściło się wprowadzenie przepisu stanowiącego sankcję wobec sprawcy, który mimo danej mu szansy nie tylko nie spełnił pomyślanej prognozy, co do zachowania się w okresie próby, lecz ponownie popełnił umyślne przestępstwo, i to podobne do poprzedniego, za które został prawomocnie skazany na karę pozbawienia wolności” (wyrok TK z 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19).

Zarządzenie wykonania kary na podstawie art. 75 § 1 k.k., w tym kary pozbawienia wolności, bynajmniej nie oznacza, że kara ta zawsze będzie w całości wykonana. Istnieją bowiem w prawie karnym wykonawczym mechanizmy, przewidziane przez ustawodawcę do realizacji celów kryminalnopolitycznych, pozwalające sądowi w dalszym ciągu modyfikować sposób wykonywania kar. Należy do nich choćby instytucja warunkowego przedterminowego zwolnienia (art. 77 i n. k.k.).

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10, w zakresie dotyczącym części I sentencji wyroku.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny powinien stwierdzić zgodność art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k. lub kodeks karny) z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Nie polemizuję z twierdzeniem, że orzekanie o zarządzeniu wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny trafnie wskazał



w badanej sprawie, że dla kwalifikacji danego stanu jako „sprawy” w konstytucyjnym znaczeniu istotne jest przede wszystkim, aby zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu.

Sąd wykonawczy, wydając postanowienie na podstawie art. 75 § 1 k.k., rozstrzyga o prawach i obowiązkach skazanego (wdrożeniu do wykonania warunkowo dotąd zawieszanej kary), a zatem postanowienie to dotyczy „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Nie zgadzam się już jednak z tezą, jakoby zarządzenie wobec skazanego wykonania kary pozbawienia wolności uprzednio zawieszanej oznaczało z perspektywy konstytucyjnej wdrożenie jakościowo innej sankcji karnej.

Pomimo faktycznej różnicy pomiędzy bezwzględną karą pozbawienia wolności a karą pozbawienia wolności, której wykonanie zostało warunkowo zawieszane, art. 32 k.k., wskazując enumeratywnie kary, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że kara pozbawienia wolności, niezależnie od tego, czy zostaje orzeczona z warunkowym zawieszeniem jej wykonania czy bez zastosowania tej instytucji probacyjnej, rodzajowo pozostaje tą samą karą.

Wracając do „sprawy” jako kryterium decydującego o stosowaniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, rozważenia wymaga, czy zakres merytorycznego badania „sprawy” przez sąd w wypadku orzekania na podstawie zakwestionowanego przepisu spełnia standard wynikający z gwarancji prawa do sądu. Formalnie bowiem w stanie faktycznym, w kontekście którego powstał badany problem konstytucyjny, skazany nie był pozbawiony prawa do sądu.

Wymienione w art. 75 k.k. przesłanki zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności podzielić można na przesłanki obligatoryjne i fakultatywne. Przesłanki obligatoryjne określone są w art. 75 § 1, 1a i 2a. Przesłanki ujęte w art. 75 § 1a i § 2a k.k. dają sądowi orzekającemu stosunkowo szeroką swobodę oceny, czy zachodzi podstawa do zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności.

Jak wskazano w opinii prof. Andrzeja Zolla, przedstawionej w niniejszej sprawie, w wypadku określonym w art. 75 § 1 k.k. ustalenia sądu orzekającego w sprawie zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności sprowadzają się do oceny, czy:

– stwierdzony przez sąd orzekający w sprawie o nowe przestępstwo czas popełnienia czynu zabronionego przypada na okres próby;

– sąd ten skazał sprawcę za przestępstwo umyślne;

– przestępstwo popełnione przez osobę skazaną jest przestępstwem podobnym;

– sąd wymierzył za to przestępstwo karę pozbawienia wolności.

Orzekając na podstawie art. 75 § 1 k.k., sąd niewątpliwie ma węższe zakresione możliwości merytorycznego wnikania w trafność zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary aniżeli w wypadku orzekania na podstawie art. 75 § 2 k.k.

Oceniając zgodność tego rozwiązania z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie można jednak nie dostrzegać faktu, słusznie podnoszonego przez Prokuratora Generalnego, iż pomiędzy sądem a oskarżonym doszło do zawarcia swoistego porozumienia, na podstawie którego ten ostatni zobowiązał się do przestrzegania porządku prawnego w okresie próby. Skoro porozumienia tego nie dotrzymał (działał przeciw umyślnie), to zastosowane muszą być konsekwencje z art. 75 § 1 k.k., które są tam wysoce czytelnie i jasno wyłożone, a zastosowania których w wypadku niedotrzymania warunków próby oskarżony powinien być co najmniej świadomy (por. obowiązek informacyjny wynikający z art. 16 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.).

Należy w tym miejscu odnotować także fakt, że orzeczenie w sprawie dotyczącej skarżącego zapadło w trybie konsensualnym, na podstawie art. 387 k.p.k. Skarżący, który przyznał się w całości do winy odnośnie do wszystkich zarzuconych mu czynów, podobnie jak i pozostali oskarżeni w sprawie, złożył wniosek o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie określonej kary. Podkreślenia wymaga także i ta okoliczność, że w sprawie, na gruncie której powstał problem konstytucyjny rozstrzygnięty wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, wniosek skarżącego co do wymiaru kary został w całości zaakceptowany przez sąd i uwzględniony w wyroku skazującym. Surowa kara pozbawienia wolności, którą zresztą skarżący sam zaproponował, powinna uzmysławiać mu skutki naruszenia warunków wiążących się z dobrodziejstwem zawieszenia jej wykonania.

Nie polemizuję z trafnym stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu wyroku, że w kontekście gwarancji konstytucyjnych realne pozbawienie wolności musi pozostawiać środkiem *ultima ratio*. Zgadzam się również ze stwierdzeniem, że orzeczenie kary pozbawienia wolności z perspektywy konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu wymaga stworzenia sądowi możliwości rozważenia wszelkich relewantnych okoliczności sprawy. W pełni akceptuję również tezę, że jednym z najważniejszych elementów gwarantujących to, że do pozbawienia wolności jednostki dochodzi tylko w warunkach szczególnie uzasadnionych, jest ustawowa gwarancja pełnej, realnej sądowej – a zatem procesowej kontroli – nad potrzebą pozbawienia wolności jednostki.

W moim przekonaniu, wymóg ten spełnia aktualne rozwiązanie prawne, które dzieli badanie tych okoliczności na dwa etapy: etap postępowania w sprawie odpowiedzialności karnej oskarżonego kończący się orzeczeniem skazującym na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz etap postępowania w sprawie zarządzenia wykonania warunkowo zawieszonych kary.

Dodać w tym miejscu należy, że słuszny jest pogląd Prokuratora Generalnego, który trafnie podkreślił w swoim piśmie i podtrzymał to stanowisko na rozprawie, iż obligatoryjność zarządzenia wykonania kary łagodzona jest przez przepisy umożliwiające odsunięcie w czasie jej wykonania z uwagi na nadzwyczajne okoliczności. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) bowiem, poza ujętą w art. 15 § 2 możliwością zawieszenia postępowania wykonawczego, gdy wobec skazanego nie można wykonać orzeczenia z powodu choroby psychicznej lub innej przewlekłej, ciężkiej choroby, przewiduje także inne środki, które w istotnym stopniu niwelują rygorystykę art. 75 § 1 k.k. (chodzi tu w szczególności o przepisy zawarte w oddziale 10 k.k.w. „Odroczenie i przerwa wykonania kary pozbawienia wolności”). Zgodnie z tymi przepisami:

- wykonanie kary pozbawienia wolności w wypadku choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby uniemożliwiającej wykonywanie tej kary sąd odracza do czasu ustania przeszkody (art. 150 § 1 k.k.w.);
- sąd może odroczyć wykonanie kary pozbawienia wolności na okres do roku, jeżeli natychmiastowe wykonanie kary pociągnęłoby dla skazanego lub jego rodziny zbyt ciężkie skutki (art. 151 § 1 zdanie pierwsze k.k.w.);
- jeżeli odroczenie wykonania kary nieprzekraczającej 2 lat pozbawienia wolności trwało przez okres co najmniej jednego roku – sąd może warunkowo zawiesić wykonanie tej kary na zasadach określonych w art. 69-75 k.k. (art. 152 § 1 k.k.w.);
- sąd penitencjarny udziela przerwy w wykonaniu kary w wypadku określonym w art. 150 § 1 k.k.w. do czasu ustania przeszkody (art. 153 § 1 k.k.w.);
- sąd penitencjarny może udzielić przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności, jeżeli przemawiają za tym ważne względy rodzinne lub osobiste (art. 153 § 2 k.k.w.);
- jeżeli przerwa w wykonaniu kary pozbawienia wolności trwała co najmniej rok, a skazany odbył co najmniej 6 miesięcy kary – sąd penitencjarny może warunkowo zwolnić skazanego z odbycia reszty kary na zasadach określonych w art. 77 k.k., przy czym zwolnienie może nastąpić w każdym czasie, bez ograniczeń wynikających z art. 78 i art. 79 k.k. (art. 155 § 1 k.k.w.). Art. 155 § 1 nie stosuje się, jeżeli kara lub suma kar pozbawienia wolności przekracza 3 lata (art. 155 § 2 k.k.w.).

Na decyzje sądu wydane w powyższych sprawach przysługuje zażalenie.

Abstrahując w tym miejscu od sytuacji prawnej skarżącego w niniejszej sprawie, bo przecież wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest skuteczny *erga omnes*, w kontekście uregulowań wynikających z przywołanych powyżej przepisów podkreślenia wymaga, że służą one nie tylko celowi w postaci czasowego odsunięcia skutku w postaci egzekucji wymierzonej kary pozbawienia wolności, ale – przy spełnieniu określonych przesłanek – uwalniają skazanego od konieczności odbywania pozostałej części kary bądź też pozwalają na warunkowe zawieszenie jej wykonania (a więc pełnią funkcje środków probacyjnych). Skuteczność tych przepisów została wykazana właśnie w rozpatrywanej sprawie, bo Sąd Rejonowy w Suwałkach postanowieniem z 11 marca 2010 r. (sygn. akt II K 873/03, II Ko 2066/09), opierając się na opinii biegłego lekarza, zawiesił postępowanie wykonawcze w stosunku do skarżącego na podstawie art. 15 § 2 k.k.w. Ze złożonego na rozprawie oświadczenia pełnomocnika skarżącego wynika, że postępowanie egzekucyjne wobec skarżącego nadal pozostaje zawieszona.

Zważywszy na ujęcie sentencji wyroku zapadłego w niniejszej sprawie, zgodnie z którą art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w kontekście tego wzorca konstytucyjnego nasuwa się jedna jeszcze uwaga.

Stopniowalne niejako ujęcie sentencji sugeruje, że w pewnych sprawach, z perspektywy gwarancji wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest powierzenie sądowi możliwości oceny zasadności zarządzenia warunkowo zawieszonych kary także w zakresie oceny prognozy kryminologicznej sprawcy, w innych natomiast takiej konieczności nie ma. Tymczasem w sprawie niniejszej nie o to chodzi. Dla oceny konstytucyjności badanego przepisu bardziej adekwatnym wzorcem kontroli byłby art. 41 Konstytucji (ochrona wolności człowieka), ewentualnie w związku z art. 2 lub w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wtedy bowiem stopniowalność z perspektywy adekwatnej/proporcjonalnej ingerencji w wolność człowieka byłaby dopuszczalna. Możliwe jest przeciwstawienie sobie sytuacji, w których można z perspektywy konstytucyjnych gwarancji uznać za usprawiedliwione sytuacje, w których zarządzenie wykonania kary jest obligatoryjne, oraz takie, w których jest to nadmierna ingerencja w wolność człowieka.

W niniejszej sprawie ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu także przez pryzmat wzorca kontroli określonego w art. 41 Konstytucji nie byłaby uprawniona. Przepis ten, jako podstawa kontroli w sprawie, został wskazany przez skarżącego po upływie ustawowego terminu złożenia skargi konstytucyjnej, a konkretnie w piśmie skarżącego z 8 marca 2010 r., złożonym w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia braków formalnych wniesionej przez skarżącego skargi konstytucyjnej, podczas gdy ostatecznym orzeczeniem, z którym wiąże się trzymiesięczny termin wniesienia skargi konstytucyjnej, jest postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach z 30 października 2009 r., doręczone skarżącemu 4 listopada 2009 r.

W moim przekonaniu, analizując problem konstytucyjny rozstrzygnięty w niniejszej sprawie, nie można abstrahować od uregulowań odnoszących się do pozostałych środków probacyjnych, zawartych w rozdziale VIII k.k. „Środki związane z poddaniem sprawcy próbie”, tj.: warunkowego umorzenia postępowania (art. 66 k.k.), warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności (art. 69 k.k.), warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności (art. 77 k.k.). Zgodnie z art. 68 § 1 k.k. „Sąd podejmuje postępowanie karne, jeżeli sprawca w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne, za które został prawomocnie skazany”. Wprawdzie nie ma tutaj – z oczywistych powodów – automatyzmu wykonania kary pozbawienia wolności, bo kara ta nie została orzeczona, to jednak podjęte postępowanie, będące wynikiem złamania przez sprawcę swobodnego porozumienia z sądem, może do takiego rezultatu doprowadzić. Jeszcze wyraźniej problem ten jest widoczny w sytuacji, gdy sąd penitencjarny *ex lege* odwołuje warunkowe zwolnienie skazanego, jeśli ten „w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności” (art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w.).

Stwierdzenie w niniejszym wyroku niekonstytucyjności kontrolowanego art. 75 § 1 k.k. stawia pod znakiem zapytania także konstytucyjność art. 160 § 1 pkt 1 k.k.w., zagrażając poprawnie funkcjonującej od lat strukturze środków probacyjnych w prawie karnym.

Wyrok zapadły w niniejszej sprawie wprowadzi kolejne zaburzenie w systemie środków probacyjnych. Oprócz „ogólnego” reżimu obligatoryjnego (art. 75 § 1 k.k.) istnieją dodane przez ustawodawcę dwa przepisy: art. 75 § 1a i 2a wprowadzające „szczególny” reżim obligatoryjny, aktualizujący się w momencie ziszczenia się wymienionych tam przesłanek. Wprowadzenie wyłomu w art. 75 § 1 k.k. spowoduje niespójność pomiędzy tymi trybami. Dojdzie bowiem do sytuacji, w której w wypadku skazania sprawcy prawomocnym wyrokiem sądowym na karę pozbawienia wolności za podobne przestępstwo umyślne, sąd będzie mógł rozważyć zasadność zarządzenia wykonania kary, a w wypadkach przewidzianych w art. 75 § 1a k.k. (rażące naruszenie porządku prawnego przez używanie przemocy wobec osoby najbliższej – bez konieczności stwierdzenia tych faktów wyrokiem sądowym), sąd będzie musiał automatycznie zarządzić wykonanie kary.

Należy podzielić trafne spostrzeżenia przedstawiciela Prokuratora Generalnego, przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu podczas rozprawy, że przyszła ingerencja ustawodawcy, podjęta w okresie odroczenia utraty mocy zapadłego wyroku, o ile zmierzać będzie w kierunku dookreślenia wyrażenia „jeżeli przemawiają za tym szczególne względy”, natrafi niewątpliwie na przeszkody, które jeśli wręcz nie uniemożliwią, to utrudnią trafne sprecyzowanie przesłanek objętych „szczególnymi względami”. Skoro sąd wykonawczy rozważał będzie, jak to podnosi się w uzasadnieniu wyroku, okoliczności związane z prognozą kryminologiczną, oczywiste jest, że zmuszony będzie odwołać się w tym zakresie do przesłanek ujętych w art. 53 k.k. (ogólne dyrektywy wymiaru kary). Grozi to tym samym niebezpieczeństwem wkraczania przez sąd wykonawczy w materię zastrzeżoną dla sądu *meriti*, który wymierzając karę, uwzględni dyrektywy zawarte w art. 53 § 2 k.k. Oczywiście jest, że nie będą w tym zakresie podlegać ocenie sądu przesłanki takie, jak: choroba skazanego czy ciężkie skutki dla niego bądź jego rodziny, wynikające z wykonania kary, ani ważne względy rodzinne lub osobiste, bo okoliczności te zastrzeżone są dla instytucji odroczenia lub przerwy w wykonywaniu kary pozbawienia wolności.

Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny wprowadzając do sentencji wyroku sformułowanie „szczególne względy” nie odniósł się w żaden sposób do przedstawionych powyżej wątpliwości. Zauważyć należy, że sformułowanie „szczególne względy” jest klauzulą często używaną w prawie karnym. Wyrażenie to, jak również podobne mu znaczeniowo: „szczególnie uzasadniony wypadek”, czy „szczególne okoliczności” odnaleźć można w części ogólnej kodeksu karnego (w szczególności w art. 60 § 2 oraz w art. 69 § 3 k.k.). Wskazane tu przepisy odnoszą się jednak do fazy rozpoznawczej postępowania sądowego, w której sąd bez żadnych ograniczeń orzeka o wszystkich elementach w zakresie winy i kary. Tak szerokich kompetencji nie ma sąd penitencjarny orzekający w postępowaniu karnym wykonawczym. Podobieństwo wskazanych wyżej klauzul generalnych z wyrażeniem, o którym owa jest w sentencji wyroku jest zatem zewnętrzne; nie niosą one ze sobą takiej materialnej zawartości, która możliwa byłaby do wykorzystania w postępowaniu wykonawczym.

W rozstrzygniętej przez Trybunał sprawie przedstawiciel Prokuratora Generalnego podczas rozprawy zwrócił uwagę na istotny w mojej ocenie fakt, który jednak nie znalazł odzwierciedlenia w uzasadnieniu wyroku Trybunału.

Jak wskazał Prokurator Generalny, kolejne skazanie sprawcy, co do którego zachodzą przesłanki określone w art. 75 § 1 k.k., na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania nie zawsze jest wynikiem pozytywnej prognozy wobec sprawcy pozwalającej na warunkowe niewykonanie tej kary. Często intencją sądu jest zapobieżenie wykonywaniu kar pozbawienia wolności za oba przestępstwa, co niewątpliwie nastąpiłoby w wypadku wymierzenia kary pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania za drugi z popełnionych czynów. Już choćby z tego tylko powodu wywoły pomieszczone w cz. III, pkt 3.7 i 3.9 uzasadnienia wyroku rażą nadmiernym i niezasadnym rygoryzmem.

W moim przekonaniu, wzgląd na wymogi wynikające z zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) nie implikuje konieczności takich uregulowań karnoprocesowych, które pozwalałyby sądowi przed wydaniem orzeczenia merytorycznego każdorazowo badać prognozę kryminologiczną co do osoby sprawcy. Takie założenie przekreślałoby konstytucyjność uregulowań dotyczących nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a w szczególności tych, które dotyczą kasacji. Sąd orzekający w postępowaniu kasacyjnym nie bada bowiem prognozy kryminologicznej dotyczącej sprawcy.

Z tych wszystkich przyczyn uznałem złożenie zdania odrębnego do wyroku za konieczne.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Zubika  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt SK 9/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Nie kwestionuję poglądu Trybunału Konstytucyjnego nakazującego postrzeganie kary pozbawienia wolności jako bardzo dolegliwej. Podzielam również tezę, że orzeczenie kary pozbawienia wolności – widziane w perspektywie konstytucyjnego prawa do sądu – wymaga stworzenia sądowi możliwości dogłębnego zbadania i rozważenia zawiesz przed nim sprawy. Uważam jednak istniejące rozwiązanie prawne, złożone z etapu rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej (w tym winie) oskarżonego oraz etapu wykonania orzeczonej uprzednio kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby, za spełniające oba wymogi.

2. Inaczej postrzegam natomiast problem konstytucyjny, niż to przyjął Trybunał w niniejszej sprawie. Skarżący – w zakresie dopuszczalnym do rozpoznania przez TK – faktycznie zakwestionował art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) z perspektywy dwóch konkurujących ze sobą konstytucyjnych zasad – ponoszenia odpowiedzialności karnej za czyny zabronione pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w chwili ich popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz z powierzoną sądom powszechnym funkcją sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 Konstytucji).

Określenie czynów oraz sankcji karnych za ich popełnienie jest domeną ustawodawcy. Z perspektywy gwarancyjnej roli art. 42 ust. 1 Konstytucji to prawo (ustawa) ma określić wszystkie – bez wyjątku – kary. Moim zdaniem, niedopuszczalne jest sądowe kreowanie nowych typów kar niż te, które wyraźnie zostały określone w ustawie. W przeciwnym razie mogłoby dochodzić do arbitralnego karania, tyle tylko że arbitralność leżałaby po stronie organów państwa, jakimi są sądy, a ponadto zacierałaby się granica między istniejącymi karami: pozbawienia wolności i ograniczenia wolności. Z perspektywy konstytucyjnej wątpliwa jest zatem dla mnie teza o wykreowaniu przez sądy innego rodzaju kary niż wprost określone w art. 32 k.k., którą stanowić ma pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

Do sądów, dysponujących niezbędnym luzem decyzyjnym dla celów sprawowania wymiaru sprawiedliwości, musi natomiast należeć dokonanie indywidualizacji oceny konkretnych czynów zabronionych ustawą oraz wyznaczenie kary odpowiadającej okolicznościom rozpatrywanej sprawy. Sąd, jako organ państwa, decydując się na skorzystanie z możliwości, jaką daje mu kodeks karny w postaci warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, dokonuje właśnie takiej indywidualizacji represji. Sąd, który wyznacza skazanemu

przewidziany ustawą okres próby, musi mieć zawsze na względzie skutki prawne, jakie mogą wynikać z ewentualnego zastosowania art. 75 § 1 k.k. W przeciwnym razie nie będzie orzekał na podstawie prawa.

3. Nie podzielam przyjętego przez TK sposobu interpretacji pojęcia „sprawa” (art. 45 ust. 1 Konstytucji), oddzielając sądowy wymiar sprawiedliwości co do orzeczenia kary pozbawienia wolności i kreując odrębną „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji, dla potrzeb wykonania kary prawomocnie orzeczonej już przez sądy.

Konstytucyjne pojęcie „sprawy” powiązane jest oczywiście z władczym rozstrzygnięciem o wolnościach i prawach jednostek. Rozstrzygnięcie to – objęte gwarancjami prawa do sądu – zapada jednak wówczas, kiedy sąd najczęściej dwukrotnie (a uwzględniając możliwości złożenia tylko apelacji – nawet czterokrotnie) orzeka o odpowiedzialności karnej jednostki, posługując się karą pozbawienia wolności.

Na marginesie warto zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka, badając zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 lit. a Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm., dalej: Konwencja) w sprawach związanych z powrotem skazanego do przestępstwa w okresie próby, wyraźnie oddziela kwestię skazania przez sąd na karę pozbawienia wolności (kwestia ta jest wówczas objęta gwarancjami prawa do sądu z art. 6 Konwencji) od decyzji o ponownym osadzeniu skazanego w zakładzie karnym, podejmowanej przez organ pozasądowy, co nie jest rozumiane jako niezgodne z art. 5 ust. 1 lit. 1 Konwencji (por. m.in. wyrok z 18 września 2012 r. w sprawie James, Wells i Lee przeciwko Wielkiej Brytanii, skargi nr 25119/09, 57715/09 oraz 57877/09, § 197-198 uzasadnienia; sprawa dotyczy powrotu do przestępstwa w okresie próby po częściowym odbyciu wyroku pozbawienia wolności).

4. Obligatoryjne zarządzenie wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności nie stanowi odrębnej, od skazania jednostki na karę pozbawienia wolności, „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązane przyjęte w art. 75 § 1 k.k. nie nosi również cech arbitralnego postępowania względem skazanego. Do sądu w szczególności należy bowiem ocena, czy w danej sprawie oskarżony popełnił przestępstwo podobne, czy też nie, a zatem czy przepis ten ma w ogóle zastosowanie (w ramach rozpatrywanej skargi konstytucyjnej ocena ta nastąpiła dwukrotnie). Ustawodawca nie przekroczył tym samym granic przysługujących mu kompetencji. Czym innym byłaby ewentualnie kwestia trafności takiego mechanizmu przyjętego w kodeksie karnym. Nawet jednak jej negatywna ocena nie przekreśla domniemania konstytucyjności ustawy.

5. Zarządzenie wykonania zawieszanej kary należy również postrzegać w kontekście innych uprawnień przyznanych sądom w związku z wykonywaniem orzeczeń w postępowaniu karnym. Można tu wspomnieć chociażby o odroczeniu oraz przerwie w wykonywaniu kary pozbawienia wolności (art. 150 § 1, art. 151 § 1, art. 153 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.). Sąd ma także możliwość warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności na podstawie art. 152 § 1 k.k.w. Sądowi przysługuje również, w określonych okolicznościach, uprawnienie do warunkowego zwolnienia skazanego z odbycia reszty kary (art. 155 § 1 i 2 k.k.w.). W systemie prawa istnieją zatem instrumenty, dostępne dla sądów, pozwalające indywidualizować sytuację skazanego, który powrócił do przestępstwa podobnego w okresie próby.

6. W pozostałym zakresie przyłączam się do argumentacji, bardzo trafnego w postrzeganiu problemu konstytucyjnego i argumentacji, uzasadnienia zdania odrębnego sędziego Wojciecha Hermelińskiego.

7. Na marginesie warto przypomnieć, że „obligatoryjność” wykonania kary pozbawienia wolności wcześniej orzeczonej niekiedy bywa iluzją, co pokazuje przypadek skarżącego. Stan faktyczny udowadnia, że w przepisach prawa już obecnie istnieją mechanizmy indywidualizujące ponoszenie odpowiedzialności karnej. Od kilku bowiem lat nie dochodzi do realizacji orzeczonej kary pozbawienia wolności. Interesujące jest zatem, w świetle skutków orzeczenia Trybunału, czy niniejszy wyrok pozwoli wykonać już bez przeszkód orzeczoną karę.

80

**WYROK**  
z dnia 18 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt SK 18/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Andrzej Rzepliński  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Róży Kleibert o zbadanie zgodności:

- 1) art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że w postępowaniu w sprawie nieujawnionych źródeł przychodów obowiązek wykazania źródeł przychodów ciąży na podatniku, z art. 42 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 68 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60) z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

**1. Art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r.:**

**a) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 46 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**b) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 20 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.**

**3. Art. 68 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, 848, 1101, 1342 i 1529) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.**

II

**Przepis wymieniony w części I punkcie 3 traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 985.

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

**na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Decyzją z 9 grudnia 2004 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie ustalił Róży Kleibert podatek dochodowy od osób fizycznych za 1998 r. w wysokości 205 053,80 zł od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych w kwocie 273 405,00 zł. Jak wynika z jej treści, rozważana decyzja została wydana na podstawie art. 21 § 1 pkt 2 i art. 207 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.; dalej: o.p.), a także art. 20 ust. 1 i 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.).

Organ podatkowy pierwszej instancji wyjaśnił, że ustalenie podlegających opodatkowaniu przychodów z nieujawnionych źródeł lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach wymaga określenia zarówno wysokości wydatków poniesionych przez podatnika w roku podatkowym i wartości mienia zgromadzonego przezeń w tym roku, jak i wielkości mienia zgromadzonego przez podatnika w roku podatkowym i w latach poprzednich, pochodzącego z przychodów już opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, gdyż tylko takie mienie może uzasadniać poczynione wydatki oraz zgromadzone mienie. Ciężar dowodu w odniesieniu do pierwszej kwestii obciąża organ podatkowy, natomiast w odniesieniu do drugiej – ze względu na charakter instytucji opodatkowania przychodów nieujawnionych – podatnika, który jako jedyny dysponuje pełną wiedzą na temat uzyskanych przychodów. Naczelnik wskazał zarazem, że Róża Kleibert dokonała w 1998 r. wydatków na łączną sumę 280 866,35 zł, przy czym środki służące ich sfinansowaniu – z wyjątkiem kwoty 7 461,60 zł – nie pochodziły ze źródeł ujawnionych. Organ podatkowy nie znalazł w szczególności podstaw do przyjęcia, że oszczędności zgromadzone na rachunkach bankowych na dzień 31 grudnia 1997 r., stanowiące równowartość kwoty 354 766,13 zł, zostały poczynione z przychodów już opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Wyjaśnienia podatkniczki, złożone w toku postępowania, zostały uznane za niepoparte odpowiednimi dowodami i niewiarygodne.

Odwołując się od decyzji Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, Róża Kleibert zarzuciła organowi pierwszej instancji: naruszenie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. przez nienależyte ustalenie podstawy opodatkowania, uchybienie art. 121 § 1 o.p. przez prowadzenie postępowania podatkowego w sposób niebudzący zaufania, naruszenie art. 122 o.p. przez niepodjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz uchybienie art. 187 o.p. przez niezbranie i nierozpatrzenie całego materiału dowodowego. Podatkniczka wskazała, że dostarczyła prowadzącym postępowanie podatkowe wszelkie możliwe dowody na poparcie swoich wyjaśnień, w tym również dowody odnoszące się do dochodów uzyskanych w latach 1976-1997, chociaż nie ciążyła na niej taka powinność, gdyż art. 86 o.p. nakazuje przechowywać dokumentację podatkową jedynie przez 5 lat, a zobowiązania podatkowe za okres sprzed 1998 r. uległy przedawnieniu. Oznaczało to, zdaniem Róży Kleibert, że w 2004 r. nie miała ona obowiązku dokumentowania źródeł pochodzenia oszczędności, zgromadzonych do końca 1997 r., które to oszczędności umożliwiły sfinansowanie wydatków poniesionych w 1998 r. Ponadto podatkniczka podniosła, że art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w wersji stanowiącej podstawę zapadłego wobec niej rozstrzygnięcia wszedł w życie 1 stycznia 1998 r., a tym samym nie powinien być odnoszony do oszczędności poczynionych wcześniej.

Decyzją z 12 grudnia 2005 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Szczecinie, po zleceniu przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy uznał, że w świetle uzupełnionego materiału dowodowego należy przyjąć, iż Róża Kleibert nie uprawdopodobniła, by źródłem finansowania wydatków poczynionych w 1998 r. były środki pochodzące ze źródeł ujawnionych.

Powołując się na treść art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., Dyrektor wskazał, że jakkolwiek obowiązkiem organu podatkowego jest ustalenie wysokości poniesionych w danym roku przez podatnika wydatków i wartości zgromadzonego przezeń w tym roku mienia, to jednak na podatniku ciąży powinność uwiarygodnienia

okoliczności, iż znajdują one pokrycie w przychodach już opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Nie można jednocześnie – na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. – dzielić zasobów majątkowych, będących źródłem finansowania określonych wydatków, na nabyte przed i od 1 stycznia 1998 r., co oznacza, że również w odniesieniu do mienia zgromadzonego w latach poprzedzających rok, w którym dokonano takich wydatków, konieczne jest wykazanie przez podatnika, iż pochodzi ono z ujawnionych źródeł przychodów. Jakkolwiek art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w wersji będącej podstawą rozstrzygnięcia wszedł w życie 1 stycznia 1998 r., to jednak ustawodawca nie wykluczył jego stosowania do mienia nabytego wcześniej, jeżeli mienie to ma stanowić pokrycie wydatków poczynionych od wskazanej daty. Organ drugiej instancji zauważył przy tym, że obowiązek uwiarygodnienia przez podatnika okoliczności, iż dane wydatki znajdują pokrycie w przychodach już opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, zarówno wtedy, gdy przychody te zostały osiągnięte w roku poczynienia wydatków, jak i wtedy, gdy zostały osiągnięte w latach wcześniejszych, istniał także na gruncie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w poprzedniej wersji, obowiązującej do 31 grudnia 1997 r. Odnosząc się do zagadnienia przedawnienia w prawie podatkowym, Dyrektor Izby Skarbowej w Szczecinie wyjaśnił, że kwestię tę w wypadku dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach reguluje art. 68 § 4 o.p. (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60), zgodnie z którym zobowiązanie z tytułu opodatkowania omawianych dochodów nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja.

Od decyzji organu drugiej instancji Róża Kleibert wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, zarzucając organowi odwoławczemu naruszenie prawa materialnego oraz przepisów postępowania podatkowego. Skarga ta została oddalona wyrokiem z 6 lipca 2006 r., sygn. akt I SA/Sz 85/06. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach następuje na podstawie tzw. znamion zewnętrznych, świadczących o położeniu ekonomicznym podatnika. Organ podatkowy jest w świetle tego przepisu uprawniony do porównania wysokości wydatków, jakie podatnik poczynił w ciągu roku podatkowego, do wartości opodatkowanych bądź wolnych od opodatkowania zasobów finansowych, jakie zgromadził w tym roku oraz w latach wcześniejszych. W razie stwierdzenia nadwyżki wydatków nad stanowiącym ich pokrycie mieniem pochodzącym ze źródeł ujawnionych uzasadnione jest przyjęcie, że podatnik osiągnął przychody ze źródeł nieujawnionych. Nie ma przy tym znaczenia, czy uzyskał on wyższy niż zadeklarowany przychód z ujawnionych źródeł, czy też nie zgłosił źródeł swojego przychodu do opodatkowania, gdyż art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. obejmuje obie te sytuacje. Zgodnie z ogólną regułą dowodową, jak stwierdził sąd, „każdy kto z faktów wyprowadza dla siebie konsekwencje prawne, obowiązany jest fakty te udowodnić”, a to znaczy, że – uwzględniając charakter przepisów u.p.d.o.f. znajdujących zastosowanie w sprawie – w postępowaniu dotyczącym nieujawnionych źródeł przychodu powinno wykazanie pokrycia wydatków ciąży na podatniku. Taki wniosek należy wywieść z treści omawianej regulacji, zarówno w wersji obowiązującej przed 1 stycznia 1998 r., jak i w wersji obowiązującej od tego dnia. Zdaniem sądu, organ odwoławczy poprawnie przeprowadził postępowanie w sprawie, poddając zebrany materiał dowodowy wnikliwej analizie oraz skutecznie podważając wiarygodność, niepopartych przekonującymi dowodami, oświadczeń podatkniczki co do pochodzenia środków, służących sfinansowaniu wydatków poczynionych w 1998 r., ze źródeł ujawnionych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zauważył również, że zgodnie z art. 133 i art. 134 o.p. stroną postępowania jest podmiot, który posiada nie tylko legitymację procesową, ale również legitymację materialną, wynikającą z przepisów materialnego prawa podatkowego. Skoro zatem, jak ustaliły organy podatkowe, wydatki poczynione w 1998 r. zostały dokonane przez Różę Kleibert, to ona – a nie jej mąż – zobowiązana jest na podstawie art. 20 ust. 1 i 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. do zapłaty zryczałtowanego podatku od dochodów nieujawnionych, a tym samym tylko jej przysługują uprawnienia strony postępowania. Odnosząc się do zagadnienia przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych, sąd stwierdził, że organ podatkowy pierwszej instancji zachował termin przewidziany w o.p.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie podatkniczka wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając sądowi pierwszej instancji naruszenie szeregu przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi, w tym w powiązaniu z przepisami o.p. Skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem z 4 lutego 2008 r., sygn. akt II FSK 1601/06. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał, że jeżeli w postępowaniu podatkowym dotyczącym ustalenia dochodu z nieujawnionych źródeł przychodów zostanie stwierdzone poniesienie wydatków przekraczających znacznie zeznany dochód, to na podatniku ciąży wykazanie, iż wydatki te znajdują pokrycie w określonym źródle przychodów lub posiadanych zasobach: „Tego rodzaju ciężar dowodzenia wymusza na podatniku ustawodawca poprzez wykorzystanie konstrukcji domniemania prawnego zawartego w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Przy takiej konstrukcji normy prawnej postępowanie dowodowe



prowadzone przez organ podatkowy koncentruje się przede wszystkim na ustaleniu podstawy domniemania, czyli stwierdzeniu, że poniesione wydatki przekraczają zeznany dochód podatnika, zaś ten ostatni powinien wykazać, że wysokość jego przychodów znajduje pokrycie w źródłach opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania”. To znaczy, że nie wystarczy, by podatnik wskazał, skąd pochodzą wydatkowane przez niego środki. Musi on jeszcze wykazać, że środki te mają walor legalności, tj. pochodzą z przychodów opodatkowanych lub zwolnionych od opodatkowania. Poza tym sąd stwierdził, że z art. 133 o.p. w związku z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wynika, iż stroną postępowania była wyłącznie Róża Kleibert, a nie jej mąż.

Po otrzymaniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2008 r., będącego w tym wypadku ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, Róża Kleibert wniosła skargę konstytucyjną. Przedmiotem tej skargi są – samodzielnie lub w powiązaniu – trzy przepisy prawne:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176), zgodnie z którym: „Dochodów (przychodów) uzyskanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z następujących źródeł przychodów nie łączy się z dochodami (przychodami) z innych źródeł i pobiera się od nich podatek w formie ryczałtu: od dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach – w wysokości 75% dochodu”,

2) art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., przewidujący, że: „Wysokość przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nie ujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania”,

3) art. 68 § 4 o.p. (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60), który brzmi: „Zobowiązanie z tytułu opodatkowania dochodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin do złożenia zeznania rocznego dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja”.

Skarżąca wniosła o orzeczenie niezgodności:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f.:

a) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie praw ekonomicznych podatników przez ingerencję w ich prawo własności, wyrażającą się w obciążeniu podatnika obowiązkiem zapłaty podatku w wysokości 75% ustalonego przez organ podatkowy dochodu, co w rzeczywistości skutkuje pozbawieniem podatnika niemal całego niezgłoszonego do opodatkowania dochodu i wykazuje cechy zbliżone do konfiskaty mienia, godzącej w istotę prawa własności,

b) z art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ze względu na to, że upoważniając organ podatkowy do orzekania, pod pozorem zryczałtowanego podatku dochodowego, o faktycznym przypadku na rzecz Skarbu Państwa 75% dochodów wypracowanych przez podatników, którzy nie ujawnili wszystkich źródeł przychodu, narusza konstytucyjnie ustanowioną wyłączność sądu do orzekania o przypadku rzeczy oraz prawo do sądu,

c) z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, ze względu na to, że pod pozorem zryczałtowanego podatku dochodowego wprowadza środek o charakterze sankcji polegającej na konfiskacie 75% wartości mienia uzyskanego w sposób niewykazany legalnie, chociaż czyn zabroniony i jego znamiona powinny zostać określone w taki sposób, by zarówno dla adresata unormowania, jak i dla organów unormowanie to stosujących zakres zastosowania normy prawnokarnej oraz jej rzeczywisty charakter nie budziły wątpliwości,

d) z art. 2 Konstytucji, ze względu na dopuszczenie stosowania wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez u.p.d.o.f. jako „zryczałtowany podatek dochodowy od dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz sankcji za wykroczenie skarbowe albo przestępstwo skarbowe na podstawie art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.; dalej: k.k.s.),

e) z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zastosowanie środka w postaci podatku w wysokości 75% ustalonych przez organ podatkowy dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, który to środek nie jest instrumentem koniecznym i nieodzownym do realizacji przez ustawodawcę postulatu powszechnego opodatkowania podatkiem dochodowym wszystkich grup osób fizycznych;

2) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., rozumianego w ten sposób, że w postępowaniu w sprawie nieujawnionych źródeł przychodów obowiązek wykazania źródeł przychodów ciąży na podatniku, z art. 42 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady domniemania niewinności osób poddanych represjom o charakterze *quasi*-karnym;

3) art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w związku z art. 68 § 4 o.p. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, ze względu na naruszenie praw ekonomicznych podatników przez pozbawienie ich możliwości powoływania się na zarzut przedawnienia zobowiązań podatkowych z upływem pięcioletniego okresu od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku, co ma stanowić konsekwencję wydania przez organ podatkowy decyzji ustalającej podatek od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, wydłużającej przewidziany w ustawie termin przedawnienia tych zobowiązań do granic nieokreślonych jakimikolwiek ramami czasowymi.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, Róża Kleibert zauważyła, że jakkolwiek nałożenie podatku lub innej daniny publicznej obiektywnie zawsze stanowi ingerencję w prawa majątkowe, to jednak – ze względu na odrębną podstawę konstytucyjną, zawartą w art. 84 i rozdziale X ustawy zasadniczej – nie oznacza ono niedopuszczalnego ograniczenia praw i wolności, o ile ustawodawca respektuje wskazane w Konstytucji punkty graniczne, po przekroczeniu których mamy do czynienia z konfiskatą mienia. Oceniając kwestionowany przepis prawny pod kątem jego zgodności z ustawą zasadniczą, należy zatem ustalić, czy rzeczywiście ustanawia on zwykły podatek, czy też nadzwyczajny ciężar majątkowy, znacznie uszczuplający majątek podatnika. Gdyby *ratio legis* tego przepisu prawnego było objęcie obowiązkiem podatkowym osób osiągających nielegalne dochody, to za środek prowadzący do tego celu należałoby uznać opodatkowanie tych dochodów na zasadach ogólnych. Obciążenie ich w stopniu wyższym niż wskazany nosi znamiona „restrykcyjnego środka prawnokarnej reakcji o charakterze represyjnym”. Podatek ze stawką 75-procentową nie służy bowiem realizacji zasady powszechnego opodatkowania, lecz przede wszystkim odebraniu podatnikowi korzyści uzyskanych w związku z nieujawnieniem wszystkich źródeł przychodu. Rozważana instytucja przewiduje zatem sankcję, polegającą na pozbawieniu obowiązowanego niemal całego niezgłoszonego do opodatkowania dochodu, wykazując cechy zbliżone do konfiskaty mienia, naruszającej istotę prawa własności, co stanowi represję znacznie wykraczającą poza ciężar ujemnego ładunku zaniechania, zarzucanego podatnikowi.

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżąca stwierdziła, że kwestionowany przepis prawny – pod pozorem zryczałtowanego podatku dochodowego – upoważnia organy podatkowe do orzekania o faktycznym przypadku na rzecz Skarbu Państwa 75% dochodów wypracowanych przez osoby, które nie ujawniły źródeł przychodu, chociaż w świetle ustawy zasadniczej kompetencję w tym zakresie posiadają wyłącznie sądy.

Zdaniem Róży Kleibert, art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. narusza również art. 2 i art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej. Konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej powinno być interpretowane szeroko, jako nałożenie na dany podmiot sankcji za jego działanie lub zaniechanie, uznane przez państwo za czyn zabroniony. Kwestionowany przepis ma przy tym w zasadzie charakter represyjny, a nawet *quasi*-karny. Sposób ukształtowania instytucji podatku od dochodów nieujawnionych prowadzi bowiem do wniosku, że w rzeczywistości występuje tu sankcja za nienależyte wywiązanie się z obowiązków daninowych wobec państwa, polegająca na pozbawieniu podatnika niemal całego wypracowanego przez niego dochodu, nieznajdującego pokrycia w ujawnionych przezeń źródłach przychodów. Do art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. należy zatem odnosić konstytucyjne wymagania dotyczące regulacji o charakterze represyjnym związane z jednoznacznym i klarownym ustaleniem w ustawie znamion czynu zabronionego oraz rodzaju i wysokości grożącej za jego popełnienie kary. Skarżąca stwierdziła zarazem, że nieprecyzyjne, a wręcz mylące, określenie środka represji mianem „zryczałtowanego podatku dochodowego” nie spełnia rozważanego wymogu, ponieważ sankcja administracyjna została wprowadzona w sposób ukryty, pod postacią neutralnej konstrukcji zwykłego podatku.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z zasadą *ne bis in idem*, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, Róża Kleibert stwierdziła, że w obowiązującym stanie prawnym za zatajenie przychodów grożą podatnikowi, niezależnie od siebie, dwie sankcje: 1) sankcja administracyjna (*quasi*-karna) określana jako zryczałtowany podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach ze stawką 75-procentową oraz 2) sankcja za wykroczenie skarbowe albo przestępstwo skarbowe, przewidziana w art. 54 k.k.s. za uchylanie się od opodatkowania, przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji, skutkujące narażeniem podatku na uszczuplenie. Prowadzi to do kumulacji odpowiedzialności administracyjnej (*quasi*-karnej) i karnej, umożliwiając dwukrotne ukaranie za ten sam czyn, co stanowi przejaw nadmiernego fiskalizmu. Zdaniem skarżącej, ustalenie przez organy podatkowe podatku od dochodów nieujawnionych jest przy tym wystarczającą przesłanką postawienia zarzutu naruszenia ustawy karnoskarbowej. Analizując rodzaje dolegliwości wymierzanych na podstawie tej ustawy, Róża Kleibert zwróciła uwagę, że w wypadku naruszenia przez podatnika art. 54 k.k.s. sąd może orzec karę grzywny. To znaczy, że dopuszczalne jest zastosowanie wobec określonej osoby za ten sam

czyn dwóch sankcji o charakterze pieniężnym, spełniających zbliżone funkcje: grzywny jako sankcji karnej oraz zryczałtowanego podatku dochodowego ze stawką 75-procentową jako sankcji administracyjnej. Poza tym należy uwzględnić możliwość orzeczenia przez sąd środków karnych wymienionych w art. 22 § 2 pkt 2-4a k.k.s., tj. przypadku przedmiotów, ściągnięcia równowartości pieniężnej przypadku przedmiotów, przypadku korzyści majątkowej i ściągnięcia równowartości pieniężnej przypadku korzyści majątkowej.

Odnosnie do zarzutu niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżąca stwierdziła, że ograniczając prawa i wolności jednostki, również przez ustanowienie sankcji za naruszenie nałożonych na nią obowiązków, ustawodawca musi mieć na względzie trzy wymogi: przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Rozwiązanie przewidziane w kwestionowanym przepisie nie jest jednak instrumentem koniecznym i nieodzownym do zrealizowania postulatu powszechnego opodatkowania podatkiem dochodowym wszystkich grup osób fizycznych. Cel ten może zostać osiągnięty przez obciążenie podatników ukrywających dochody daniną na zasadach ogólnych, zwłaszcza mając na uwadze, że ten sam czyn wiąże się z odpowiedzialnością karnoskarbową. Skarżona regulacja, zdaniem Róży Kleibert, stanowi także „naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które może nastąpić również przez stanowienie norm, które godzą w zaufanie obywatela, iż państwo – realizując zasady Konstytucji – nie ustanawia norm rażąco niesprawiedliwych i z ustawą zasadniczą sprzecznych. Ustawodawca nie powinien swymi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swych działań. W omawianym przypadku brak zaufania do państwa wynika z pozbawienia obywatela przedmiotu jego własności jako swoistej kary, bez przypisania mu zarzucanego czynu w toku postępowania o charakterze karnym. W tym zatem sensie kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 42 ust. 3 Konstytucji, skarżąca zauważyła, że dochody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych podlegają opodatkowaniu w szczególny sposób, co wynika z odmiennej metody ustalania ich wielkości. Zgodnie z ogólną regułą, wyrażoną w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., przychodami są otrzymane bądź postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze lub wartości pieniężne oraz wartość świadczeń otrzymanych w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. Określając przychody ze źródeł nieujawnionych, uwzględnia się natomiast przyrost aktywów podatnika oraz wysokość jego wydatków (tzw. znamiona zewnętrzne). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednocześnie, że w wypadku gdy organ stwierdzi poniesienie wydatków przekraczających znacznie ujawnione przychody, na podatniku ciąży obowiązek wykazania, iż znajdują one pokrycie w określonym źródle przychodów lub posiadanych zasobach. Za takim rozwiązaniem ma przemawiać – w świetle orzecznictwa – charakter analizowanych przepisów u.p.d.o.f. oraz generalna zasada postępowania dowodowego, zgodnie z którą każdy, kto z faktów wyprowadza dla siebie konsekwencje prawne, obowiązany jest te fakty udowodnić. Wyjaśnienia podatnika stanowią dowód w postępowaniu podatkowym, jednak podlegają ocenie organu podatkowego, a ich wartość dowodowa zależy od tego, czy są prawdopodobne.

Powołując się na treść art. 122 i art. 187 § 1 o.p., Róża Kleibert nie zgodziła się z ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych zapatrywaniem, że w postępowaniu w sprawie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych podatnik ma obowiązek wykazania, iż dokonane przez niego wydatki znajdują pokrycie w ujawnionych źródłach. Stwierdziła, że ciężar dowodu obarcza organy podatkowe, które obowiązane są zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz udowodnić wszystkie fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Rozważany obowiązek może zostać uchylony jedynie przez przepis szczególny, który ciężar dowodu przesunie na podatnika, z zastrzeżeniem, że takim przepisem nie jest art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Bez znaczenia pozostaje w tym kontekście zasada współdziałania podatnika z organami podatkowymi w dochodzeniu do prawdy obiektywnej, gdyż ma ona charakter jedynie akcesoryjny. Zdaniem skarżącej, jeżeli analiza zgromadzonego materiału dowodowego nie doprowadzi do jednoznacznych ustaleń faktycznych i prawnych, powstałe wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na korzyść podatnika, zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario*. W praktyce sądownoadministracyjnej można jednak zaobserwować tendencję do uwzględniania wątpliwości na niekorzyść podatnika, zgodnie z zasadą *in dubio pro fisco*.

Róża Kleibert zwróciła uwagę, że szczególne trudności w wykazaniu legalnego pochodzenia źródeł finansowania zgromadzonego mienia i poczynionych wydatków powstają w sytuacji, gdy organ podatkowy wszczyna postępowanie w sprawie opodatkowania nieujawnionych przychodów już po upływie okresu obowiązkowego przechowywania dokumentacji księgowej, pokrywającego się z okresem przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, gwarancje wynikające z art. 42 ustawy zasadniczej odnoszą się nie tylko do postępowań karnych *sensu stricto*, ale odpowiednio powinny być stosowane w wypadku wszelkich postępowań represyjnych. Zdaniem skarżącej, zasada domniemania niewinności,

wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji, znajduje w rezultacie zastosowanie również w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności w sprawach z zakresu prawa daninowego, w szczególności w postępowaniach w sprawie opodatkowania dochodów nieujawnionych. Za *quasi*-karnym charakterem wskazanej instytucji przemawia treść art. 54 k.k.s., mającego w zasadzie ten sam przedmiot ochrony.

Odnosząc do zarzutu niezgodności art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w związku z art. 68 § 4 o.p. z art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, Róża Kleibert wskazała, że analiza powołanych regulacji prowadzi do wniosku, iż opodatkowanie przychodów z nieujawnionych źródeł następuje w roku podatkowym, w którym dane środki zostały wydatkowane, a nie w roku ich faktycznego uzyskania. Celem postępowania podatkowego nie jest weryfikacja deklarowanych w latach poprzednich przychodów czy wysokości dotychczas uiszczanego podatku dochodowego, lecz określenie źródeł finansowania poniesionych wydatków i zgromadzonego mienia. Pokryciu tych wydatków i mienia mogą służyć również środki pozyskane w latach wcześniejszych, ale tylko wówczas, gdy pochodzą z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Zdaniem organów podatkowych, skoro opodatkowanie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych dokonywane jest za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatki oraz zgromadzono mienie, to wskazane w art. 68 § 4 o.p. ograniczenie czasowe dotyczące ustalania zryczałtowanego podatku dochodowego dotyczy tego właśnie roku podatkowego, a nie lat poprzednich, w których następowało gromadzenie mienia wskazywanego na pokrycie rozliczanych wydatków.

Skarżąca podkreśliła, że istotne dla sprawy jest pytanie o moment powstania obowiązku podatkowego w wypadku opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych. W jej ocenie, rozważany obowiązek powstaje z chwilą wystąpienia obowiązku wykazania w deklaracji podatkowej kwoty zobowiązania podatkowego. Jeżeli przy tym środki, wydatkowane przez podatnika w danym roku podatkowym, gromadzone były przez szereg lat, to zobowiązanie podatkowe powstawało rokrocznie z momentem zaistnienia obowiązku rozliczenia się z osiągniętych przychodów. Nie sposób przy tym zaakceptować konsekwencji, do jakich prowadzi przyjęcie, że zobowiązanie podatkowe, ustalone na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., powstaje z chwilą wydania w tym zakresie konstytutywnej decyzji organu podatkowego. Takie rozwiązanie oznacza bowiem możliwość wydania omawianej decyzji w okresie znacznie dłuższym niż pięcioletni okres przedawnienia zobowiązań podatkowych, liczony od końca roku, w którym upłynął termin płatności podatku. Termin przedawnienia podstawowego zobowiązania podatkowego, określony w art. 70 § 1 o.p., powinien być – w opinii skarżącej – terminem przedawnienia zobowiązania podatkowego wymierzanego na podstawie kwestionowanych przepisów prawnych.

Art. 68 § 4 o.p., przewidując, że zobowiązanie z tytułu opodatkowania dochodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych może powstać, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie zostanie doręczona w terminie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja, umożliwi opodatkowanie przychodów, w odniesieniu do których zobowiązanie podatkowe uległo expiracji na skutek przedawnienia. To znaczy, iż termin przedawnienia zaległości podatkowych ulega wydłużeniu, a okres przedawnienia nie daje się precyzyjnie ustalić. Pułapka, jaką stwarza istniejące rozwiązanie prawne, polega na tym, że ustanowiona przez ustawodawcę cezura czasowa skutecznego dochodzenia zobowiązań podatkowych zostaje wyłączona przez możliwość wydania przez organ podatkowy decyzji modyfikującej przyjęty przez ustawodawcę termin przedawnienia tych zobowiązań. Uwzględniając postulat pewności prawa i stabilizacji stosunków prawnych, należy jednak uznać, że upływ czasu jest dostatecznym argumentem na rzecz wyłączenia możliwości egzekwowania powstałych w przeszłości zobowiązań podatkowych.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Róża Kleibert zauważyła, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są regulacje, które tworzą złudne i nieefektywne mechanizmy mające na celu ochronę praw podmiotowych lub których skutkiem jest wyrażenie konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę. Ustawodawca ma bowiem obowiązek respektowania zasady ochrony zaufania do państwa. Mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornego prawa do powoływania się przez podatników na zarzut przedawnienia zobowiązania podatkowego, które może zostać unicestwione przez wydanie decyzji podatkowej, narusza rudymentalne zasady sprawiedliwości społecznej i reguły poprawnej legislacji.

2. W piśmie z 17 lipca 2009 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3, z art. 2 oraz z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, a także nie jest niezgodny z art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. i art. 68 § 4 o.p. nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że za opodatkowaniem dochodów nieujawnionych przemawia wzgląd na konieczność doprowadzenia do realizacji zobowiązania podatkowego, a tym samym wyrównania uszczerbku majątkowego, jaki poniosło państwo. Rozważana instytucja ma silne umocowanie w Konstytucji, w szczególności w art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej, z których wywodzi się zasadę powszechności opodatkowania, zasadę poszanowania ustaw daninowych i zasadę władztwa podatkowego państwa. Usankcjonowana konstytucyjnie powszechność opodatkowania musi wiązać się z wprowadzeniem instytucji umożliwiających administracji podatkowej kontrolę wywiązywania się przez podatników z ich obowiązków. Należy przy tym zauważyć, że naruszenie zasady poszanowania ustaw daninowych przez ukrywanie dochodów oznacza również lekceważenie obowiązku przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji) oraz obowiązku lojalności wobec państwa i troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji), z kolei brak reakcji państwa na takie sytuacje prowadziłby do nieusprawiedliwionego w świetle zasady równości (art. 32 Konstytucji) uprzywilejowania nieuczciwych podatników względem podatników rzetelnie wywiązujących się z powinności podatkowych.

Przez nałożenie podatków ustawodawca zawsze wkracza w prawa podmiotowe, gdyż zapłata podatku z konieczności prowadzi do uszczuplenia substancji majątku, a w konsekwencji należy rozważyć, czy instytucja opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach nie powoduje nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Uchylenie się od płacenia podatków niesie ze sobą szereg negatywnych społecznie i ekonomicznie następstw: zmniejszenie wpływów budżetowych powodujące niemożność realizacji zadań publicznych, konieczność poszukiwania środków finansowania wydatków państwa przez podnoszenie istniejących podatków lub wprowadzanie nowych, przesunięcie strumienia dochodów od podatników uczciwych do podatników nieuczciwych, zniekształcenie statystyk prowadzące do błędnej oceny prowadzonej polityki fiskalnej. Nie sposób zatem przyjąć, by opodatkowanie dochodów nieujawnionych nie było usprawiedliwione przesłanką interesu publicznego, wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie trzeba odnotować, że przepisy ustawy zasadniczej nie formułują materialnych ograniczeń dotyczących kształtowania rozwiązań podatkowych, a tym samym trudno jest ustalić granicę, po przekroczeniu której mamy do czynienia z nieuprawnioną ingerencją we własność obywateli.

W wypadku podatku od dochodów nieujawnionych stawka została ustalona na poziomie 75% dochodu, a więc jest istotnie wyższa od najwyższej stawki przewidzianej w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, należnego na zasadach ogólnych. Opodatkowanie dochodów nieujawnionych nie jest jednak zwyczajną formą wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych, lecz formą nadzwyczajną, stosowaną zastępczo, gdy podatnik nie ujawnił przedmiotu i podstawy opodatkowania. Wskazana stawka ma zatem prowadzić do wyrównania strat poniesionych przez państwo wskutek nieuiszczenia przez podatnika należności podatkowych i niemożności naliczenia odsetek od zaległości podatkowych, spowodowanej brakiem wiedzy odnośnie do momentu uzyskania dochodu. Podkreślenia wymaga przy tym okoliczność, że jedynie podatnik, któremu znany jest realny dochód, może określić, czy kwota ustalonego podatku od dochodów nieujawnionych jest niższa, równa czy też wyższa od podatku należnego na zasadach ogólnych, zwiększonego o odsetki za zwłokę. Z poczynionych rozważań wynika zatem, że rozwiązaniem trafnym mogłoby być również opodatkowanie dochodów nieujawnionych według zwykłej stawki z jednoczesnym naliczeniem odsetek. Powołana argumentacja prowadzi do wniosku, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Jak zauważył Marszałek Sejmu, wymiar podatku dochodowego według stawki 75-procentowej nie może być traktowany – wbrew poglądom wyrażanym niekiedy w literaturze – jako karanie podatnika, co jest domeną prawa karnego skarbowego, które przewiduje odrębną sankcję za nieujawnienie dochodu. Opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych lub niezajdujących pokrycia w źródłach ujawnionych ma na celu wyegzekwowanie należności podatkowej w wypadku niewykonania obowiązku podatkowego przez samego podatnika, a nie pozbawienia go korzyści majątkowych, uzyskanych w związku z zatajeniem źródeł przychodów. Tym samym nie sposób uznać, by kwestionowana przez skarżącą instytucja przewidywała przepadek mienia, do którego orzeczenia upoważnione są jedynie sądy. Należy zatem przyjąć, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie jest niezgodny z art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że – wbrew zarzutom skarżącej – reakcja państwa na zaniechanie przez podatnika wskazania źródeł swoich przychodów jest nieodzowna dla realizacji interesu publicznego, z którym pozostaje związana. Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych opiera się na samodzielnym ujawnieniu przychodów i dokonaniu wymiaru. Nieprawidłowe obliczenie podatku może być rezultatem zarówno zawnionych działań podatnika, jak i błędów wynikających z niewłaściwej interpretacji prawa, a nawet błędów rachunkowych. Nieujawnienie dochodów do opodatkowania zwiększa natomiast prawdopodobieństwo działania zamierzonego,

a w konsekwencji, by nie destruować systemu podatkowego, opartego na samodzielnej realizacji zobowiązań podatkowych przez podatników, powinno się spotkać z surowszym potraktowaniem przez państwo niż nieujawnienie bądź ujawnienie w niewłaściwej wysokości podstawy opodatkowania. Poza tym należy mieć na uwadze, że postępowania mające na celu ustalenie zatajonego przychodu są szczególnie uciążliwe i kosztowne.

Nie bez znaczenia pozostaje tu również okoliczność, że instytucja opodatkowania dochodów nieujawnionych stanowi *ultima ratio*, znajdując zastosowanie jedynie wówczas, gdy przywrócenie stanu zgodnego z prawem nie jest możliwe w drodze odtworzenia zaistniałego w przeszłości podatkowego stanu faktycznego. Dochodami z nieujawnionych źródeł przychodu lub nieznanymi pokrycia w ujawnionych źródłach są tylko te dochody, w wypadku których źródło pochodzenia nie daje się określić przez organ podatkowy. Jeżeli bowiem możliwe jest przypisanie dochodu do danego źródła przychodu, regułą jest opodatkowanie na zasadach ogólnych, w tym również naliczenie odsetek od zaległości podatkowej. W sytuacji zatem, gdy w toku postępowania podatkowego podatnik wskaże dowody na istnienie, pochodzenie i wielkość przychodu oraz wysokość kosztów jego uzyskania, uniknie obowiązku uiszczenia podatku według stawki 75-procentowej. W przeciwnym razie zastosowanie znajdzie instytucja opodatkowania dochodów nieujawnionych. Odmienne rozwiązanie, zgodnie z którym do ustalonego przez organ podatkowy dochodu stosowana miałaby być stawka podstawowa, przy jednoczesnej niemożności naliczenia odsetek od zaległości podatkowej, spowodowanej brakiem wiedzy odnośnie do momentu powstania dochodu, prowadziłoby do uprzywilejowania podatników zatajających swoje przychody w stosunku do podatników rzetelnie je ujawniających. Mając na uwadze, że podwyższona stawka opodatkowania dochodów nieujawnionych przeciwdziała uchylaniu się od niepłacenia podatków oraz umożliwia wyrównanie strat poniesionych przez państwo, art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wskazał, że: „Zgodnie z art. 68 § 4 O.p. zobowiązanie z tytułu opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanymi pokrycia w ujawnionych źródłach nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin do złożenia zeznania rocznego dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy którego dotyczy decyzja. (...) W przypadku opodatkowania dochodu na zasadach ogólnych termin przedawnienia uprawnień organu do żądania wykonania zobowiązania podatkowego został określony w art. 70 O.p., i wynosi 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Zgodnie z art. 45 u.p.d.o.f., termin płatności podatku, od którego liczony jest okres przedawnienia prawa do wymiaru podatku od dochodów nieujawnionych jest jednocześnie terminem do złożenia deklaracji podatkowej w tym podatku, która obejmuje dochody uzyskane w konkretnym roku podatkowym. Deklaracja nie obejmuje natomiast dochodów uzyskanych w latach poprzednich, stąd wymiar zobowiązania od dochodów nieujawnionych powinien dotyczyć jedynie tych dochodów które obejmuje deklaracja za dany rok podatkowy. Ponieważ opodatkowanie dochodów nieujawnionych jest realizacją tego samego obowiązku podatkowego, co w przypadku wymiaru na zasadach ogólnych uzasadnionym jest by termin przedawnienia w obu sytuacjach rozpoczynał swój bieg od tego samego momentu. Nie można przyjąć, że termin przedawnienia prawa do wymiaru rozpoczyna swój bieg z chwilą wystąpienia jednego ze znamion majątkowych dochodu”.

Praktyczne funkcjonowanie instytucji przedawnienia prawa do wymiaru podatku od dochodów nieujawnionych uzależnione jest od prawidłowej interpretacji art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Koncepcja, zgodnie z którą przy ustalaniu rozważanego podatku za dany rok podatkowy należy brać pod uwagę pochodzenie mienia zgromadzonego w latach poprzednich, prowadzi – zdaniem Marszałka Sejmu – do konsekwencji niedających się uzgodnić z celem omawianej instytucji. Przyjęcie, że pochodzenie mienia z przychodów już opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania stanowi warunek zmniejszenia dochodów nieujawnionych, oznaczałoby faktyczne wydłużenie okresu przedawnienia realizacji zobowiązania podatkowego lub nawet powodowałoby, że takie zobowiązanie nigdy nie ulegałoby przedawnieniu, skoro zawsze możliwe byłoby opodatkowanie danego dochodu z wykorzystaniem art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Tym samym wymiar zobowiązania podatkowego od dochodów nieujawnionych obejmowałby dochody z wielu lat podatkowych, a organy podatkowe zyskałyby kompetencję w zakresie kontroli prawidłowości rozliczeń podatkowych za okresy, w stosunku do których prawo wymiaru uległo już przedawnieniu. Jak skonstatował Marszałek Sejmu, omawiana wadliwość kwestionowanej regulacji powinna zostać wyeliminowana przez odejście od wykładni literalnej rozpatrywanej regulacji na rzecz wykładni systemowej i funkcjonalnej, w świetle której mienie zgromadzone w latach poprzednich nie musi pochodzić z przychodów już opodatkowanych lub wolnych od podatku, by mogło uzasadniać wydatki poczynione w okresie późniejszym. Przedawnienie zobowiązań podatkowych ma w prawie podatkowym uniwersalne zastosowanie i wiąże się z wygasaniem roszczeń; nie można go zatem wyłączyć w odniesieniu do obowiązku podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyż godziłoby to w zasadę pewności prawa. Mając jednak na uwadze, że nie istnieje

konstytucyjnie chronione prawo do przedawnienia, art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. i art. 68 § 4 o.p. nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że konstrukcja opodatkowania dochodów ze źródeł nieujawnionych ma inny cel niż wyrządzenie podatnikowi dolegliwości za niewykonanie obowiązku samowymiaru. Mamy tu do czynienia jedynie z nadzwyczajną i zastępczą metodą wymiaru zobowiązań podatkowych, stosowaną w miejsce opodatkowania dochodu na zasadach ogólnych. W konsekwencji, skoro rozważanej instytucji nie można przypisać charakteru represyjnego, nie sposób odnosić do niej wymagań dotyczących dostatecznej określoności ustawy karnej czy gwarancji związanych z zasadą domniemania niewinności. Dodatkowo należy jednak zauważyć, że – wbrew zarzutom skarżącej – w postępowaniu w przedmiocie dochodów nieujawnionych organ podatkowy musi udowodnić wszystkie elementy podstawy opodatkowania, tj. poczynione wydatki i zgromadzone mienie oraz ich pokrycie albo brak takiego pokrycia, z tym że pełną wiedzę o okolicznościach sprawy ma jedynie podatnik. Przedstawienie dowodów przeciwnych w stosunku do posiadanych przez organ podatkowy leży w jego interesie. Konieczność współdziałania podatnika z organem w zakresie gromadzenia materiału dowodowego w celu uniknięcia niekorzystnego rozstrzygnięcia nie oznacza przerzucenia ciężaru dowodu. W praktyce – bez udziału strony postępowania – organ podatkowy nie jest w sposób niewątpliwy wykluczyć, że podatnik nie uzyskał dochodów zwolnionych lub wpływów niebędących dochodem podatkowym, tudzież nie mógł zgromadzić w latach poprzednich mienia, które stanowiłoby pokrycie wydatków i majątku. W pierwszej kolejności organ powinien jednak uwzględnić informacje, którymi dysponuje z urzędu. Marszałek Sejmu nie zgodził się zarazem z formułowaną w literaturze koncepcją, zgodnie z którą przerzucenie ciężaru dowodu na podatnika w postępowaniu w przedmiocie opodatkowania dochodów nieujawnionych jest następstwem materialnoprawnej konstrukcji tej instytucji, opartej na domniemaniu istnienia dochodu nieujawnionego w wysokości odpowiadającej wydatkom i mieniu. Takie domniemanie musiałoby skutkować automatycznym opodatkowaniem poniesionych przez podatnika wydatków i zgromadzonego przezeń mienia, podczas gdy postępowaniem dowodowym objęte są także okoliczności świadczące o istnieniu lub nieistnieniu ich pokrycia, a obowiązek udowodnienia tych okoliczności spoczywa na organie podatkowym. Powołana argumentacja prowadzi do wniosku, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 i art. 2, natomiast art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem*, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wymiar podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie u.p.d.o.f. i wymierzenie sankcji za nieujawnienie przedmiotu opodatkowania na podstawie k.k.s. są równoprawnymi i niezależnymi formami reakcji państwa na zatajenie dochodów, z których pierwsza prowadzi do spełnienia obowiązku podatkowego, druga zaś stanowi przejaw realizacji zadań prawa karnego, jakim jest zwalczanie przestępstw i stosowanie kar. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 15 k.k.s., wymierzenie sankcji karnoskarbowej nie zwalnia podatnika z obowiązku uiszczenia należności publicznoprawnej, z powodu której został pociągnięty do odpowiedzialności prawnej. Podkreślenia wymaga poza tym, że przedmiot postępowania w sprawie opodatkowania dochodów nieujawnionych nie jest identyczny z przedmiotem postępowania karnoskarbowego, a zapadłe w nich rozstrzygnięcia nie wiążą się wzajemnie. Jako że regulacja art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie prowadzi do dwukrotnego ukarania podatnika za ten sam czyn i nie stanowi przejawu nadmiernego fiskalizmu, jest zgodna z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 20 października 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał zarazem, że w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W jego ocenie, art. 68 § 4 o.p. – inaczej niż art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. – nie może podlegać kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Róży Kleibert. Z sentencji i uzasadnienia wyroków sądów administracyjnych dotyczących skarżącej wynika, że powołany przepis prawny nie był przedmiotem ich rozważań ani samodzielnie, ani w powiązaniu z regulacjami u.p.d.o.f. Tym samym art. 68 § 4 o.p. nie stanowił podstawy ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, jakim w sprawie jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2008 r.

Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z u.p.d.o.f. dochody (przychody) osób fizycznych z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanymi pokrycia w ujawnionych źródłach zostały scharakteryzowane przez

schemat ich ustalania. Określenie dochodów nieujawnionych za pomocą algorytmu wyznaczania ich wysokości jest zarazem sposobem definiowania. Przyjmuje się, że nieujawnionym źródłem dochodu (przychodu) jest źródło, z którego osoba uzyskuje dochód, ale pomimo ustawowego obowiązku nie informuje o tym organu podatkowego i nie uiszcza należnego od tego dochodu podatku. W sytuacji gdy podatnik w ogóle nie ujawnia źródła przychodu i w efekcie nie deklaruje osiągnięcia z tego źródła dochodu albo gdy ujawnia co prawda istnienie takiego źródła, ale wykazuje dochód w nieprawidłowej wysokości (ze względu na zaniżenie przychodu), organom podatkowym przysługuje prawo dokonania władczej korekty ostatecznego rozliczenia dokonanego przez podatnika.

Dla określenia wielkości przychodów niezajmujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych decydujące znaczenie ma spełnienie przesłanki braku pokrycia poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, w mieniu zgromadzonym w tymże roku podatkowym oraz w latach poprzednich, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. W interesie podatnika leży zatem wykazanie, że jego wydatki znajdują pokrycie w źródłach przychodów już opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Nie zwalnia to jednak organów podatkowych z obowiązku przeprowadzenia właściwego postępowania dowodowego, z zachowaniem wszelkich norm prawa procesowego, w tym art. 122 i art. 187 § 1 o.p. Zdaniem Prokuratora Generalnego, to organ podatkowy powinien wykazać w tym postępowaniu, że wydatki podatnika w roku podatkowym przekraczają dochód wykazany przez niego w zeznaniu rocznym i że istnieją przesłanki uznania, iż miało miejsce osiągnięcie przychodów ze źródeł nieujawnionych. Jeżeli natomiast podatnik powołuje się na uzyskiwanie wyższych niż deklarowane dochodów z ujawnionych już źródeł, to istnieje możliwość ich opodatkowania według skali określonej dla źródła, z którego pochodzą. Nie spełniają jednak kryterium „już opodatkowanych” oraz „wolnych od podatku” źródła przychodów, co do których upłynął okres przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Według Prokuratora Generalnego, po ustaleniu podatku od dochodów ze źródeł nieujawnionych, z uwagi na wysokość zastosowanej stawki, podatnikowi zostaje czwarta część dochodu, od którego nie został zapłacony podatek dochodowy na zasadach ogólnych i nie ustalono źródeł jego pochodzenia. Podatek od dochodów ze źródeł nieujawnionych nie tylko nie przekracza, ale nawet nie osiąga dochodu spożytkowanego przez podatnika w formie wydatków przekraczających przychody z ujawnionych źródeł. Stawka w wysokości 75% odnosi się tylko do tej części dochodu, która pochodzi z nieujawnionego źródła, nie zaś do całego dochodu podatnika, a rozważany podatek nakładany jest tylko wtedy, gdy podatnik nie chce ujawnić źródła dochodu. Trudno poza tym wymagać, by państwo chroniło źródła przychodu istniejące w szarej strefie; z punktu widzenia interesów podatkowych państwa, a szerzej – interesu publicznego, wskazane źródła nie zasługują również na umiarkowane opodatkowanie. Przyjęcie odmiennego poglądu godziłoby w istocie w obywateli wywiązujących się ze swoich obowiązków podatkowych. Wyższa stawka podatku – poza tym, że umożliwia odzyskanie przez państwo kwoty podatku należnego na zasadach ogólnych – rekompensuje niemożność naliczenia odsetek za zwłokę. Podatek od dochodów nieujawnionych nie stanowi instrumentu konfiskaty mienia, ani nie narusza istoty prawa własności. Kwestionowana regulacja jest zatem zgodna z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie ma cech pozwalających na uznanie go za przepis represyjny, gdyż wynikające z niego obciążenie podatnika z tytułu podatku jest mniejsze niż zysk przez tegoż podatnika osiągnięty. Rozważany przepis określa wysokość zobowiązania podatkowego od dochodu pochodzącego ze specyficznego źródła. Nie jest to sankcja za naruszenie przez podatnika przepisów prawnych w zakresie, w jakim przewidują one obowiązek uiszczenia podatku dochodowego na zasadach ogólnych. Skoro kwestionowany przepis nie przewiduje ani formalnie, ani faktycznie środka karnego w postaci przepadku, nie może odnosić się do niego art. 46 Konstytucji. Z uwagi na to, że rozważany podatek nie ma charakteru konfiskaty mienia, ani sankcji, również art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej okazuje się nieadekwatnym wzorcem kontroli. Podatek od nieujawnionych dochodów nakładany jest w drodze decyzji administracyjnej, która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że ponieważ podatek od nieujawnionych dochodów nie ma charakteru represyjnego, nie ma do niego zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji. Art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest sformułowany w sposób poprawny, precyzyjny i jasny; trudno zatem uznać, że powoduje niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. Wymieniony przepis nie narusza nakazu określoności regulacji prawa podatkowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można również zgodzić się ze sformulowanym przez skarżącą zarzutem podwójnego karania za ten sam czyn, gdyż kwestionowana regulacja – inaczej niż art. 54 k.k.s. – nie ma charakteru represyjnego w rozumieniu konstytucyjnym. Wyłączenie możliwości wymierzania podatku na jej podstawie stawiałoby w lepszej sytuacji osoby, których źródła dochodu nie są znane, niż osoby, które nie ujawniły dochodu, ale których źródła dochodu dają się ustalić. Ostatnia wymieniona grupa podatników obowiązana jest przecież uiścić niezapłacony podatek wraz z zaległymi odsetkami, co nie uwalnia jej od odpowiedzialności



karnoskarbowej. Zarzut nadmiernej represyjności i nieuwzględnienia interesu podatnika nie znajduje oparcia w żadnych konstytucyjnie chronionych wartościach; ustawa zasadnicza nie stanowi bowiem podstawy ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa. Z tego samego powodu niezasadny jest też zarzut uchybienia zasadzie proporcjonalności. Z kolei wzorzec z art. 42 ust. 3 Konstytucji (zasada domniemania niewinności) odnosi się wyłącznie do postępowania karnego, a gwarancja konstytucyjna wyrażona w tym przepisie nie rozciąga się na skarżone regulacje.

4. W piśmie z 25 października 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Finansów, który stwierdził, że zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej Róży Kleibert są niezasadne, gdyż opierają się na błędnej tezie o *quasi*-karnym charakterze regulacji dotyczącej opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

Minister Finansów zauważył, że celem rozważanej instytucji jest opodatkowanie przychodów, w wypadku których podatnik nie może wylegitymować się uregulowanym stosunkiem wynikającym z prawa podatkowego. Opodatkowanie nie następuje tu w momencie uzyskania przychodu, ale w momencie jego wydatkowania lub stwierdzenia faktu zgromadzenia mienia, z zastrzeżeniem, że bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy zobowiązanie podatkowe z tytułu tego przychodu, powstałe na zasadach ogólnych, uległo już przedawnieniu. Podatek od przychodów nieujawnionych ustalany jest na podstawie regulacji szczególnej, zawartej w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. W świetle tej regulacji ciężar wykazania, że wydatki lub zgromadzone mienie odpowiadają przychodom opodatkowanym lub wolnym od opodatkowania, spoczywa na podatniku. Stwierdzony przez organ podatkowy dochód nieznajdujący pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzący ze źródeł nieujawnionych nie łączy się z dochodami z innych źródeł przychodów. Zobowiązanie podatkowe powstaje w wyniku doręczenia decyzji ustalającej jego wysokość, obliczonej – zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. – według stawki 75-procentowej. Decyzja ta musi zostać doręczona podatnikowi w terminie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja (art. 68 § 4 o.p.); termin ten jest zbieżny z terminem przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 70 § 1 o.p.).

Zdaniem Ministra Finansów, u.p.d.o.f. stanowi konkretyzację art. 84 i art. 217 Konstytucji w obszarze opodatkowania dochodów osób fizycznych. Stosownie do art. 9 ust. 1 tej ustawy, rozważanemu opodatkowaniu podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów zwolnionych z podatku oraz dochodów, od których na podstawie o.p. zaniechano poboru podatku. Poza tym istnieją również kategorie przychodów w ogóle niepodlegających podatkowi dochodowemu od osób fizycznych (art. 2 u.p.d.o.f.). Jeśli zatem podatnik wykaże, że poczynione przez niego wydatki i zgromadzone mienie zostały sfinansowane w oparciu o przychód, w wypadku którego nie ma obowiązku zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych, nie będzie on zobowiązany do zapłaty podatku od dochodów nieujawnionych. W pozostałych sytuacjach przychody ze źródeł nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym, skoro zostały wskazane *expressis verbis* w art. 20 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f. jako przychody z innych źródeł.

Minister Finansów podkreślił, że analizowane rozwiązania nie mają charakteru *quasi*-karnego, a podatek wymierzany od dochodów nieujawnionych nie stanowi sankcji. Omawiane regulacje pozostawiają podatnikowi swoisty wybór formy opodatkowania jego przychodów, ponieważ może on: 1) złożyć deklarację podatkową i zapłacić podatek na zasadach ogólnych albo 2) zaryzykować ustalenie przez organ podatkowy podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, który to wariant jest sprzeczny ze społecznie pożądanym przestrzeganiem zasady samoopodatkowania i w konsekwencji musi być mniej korzystny finansowo. Poza tym należy zauważyć, że do momentu przedawnienia zobowiązania podatkowego, jednak przed wszczęciem postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, podatnik ma prawo dokonać korekty deklaracji, co pozwoli mu uiścić podatek obliczony według stawek podstawowych wraz z odsetkami od zaległości podatkowej, rekompensującymi Skarbowi Państwa opóźnienie w otrzymaniu należności podatkowej. Tym sposobem skutecznie ujawni swoje przychody i uniknie podatku od przychodów zatajonych.

Stawka 75-procentowa obowiązująca w zakresie zryczałtowanego podatku od przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych – jakkolwiek wysoka – pozwala zachować zasadę powszechności opodatkowania wraz z jej immanentną cechą, jaką jest samoopodatkowanie. Podnoszony w stosunku do rozważanej stawki zarzut nieproporcjonalności dolegliwości finansowych należy uznać za bezzasadny, gdyż podatnik nabywając mienie z przychodów, w wypadku których nie wywiązał się z obowiązków przewidzianych prawem podatkowym, godzi się, z pełną świadomością, na zastosowanie wobec

niego przepisów o opodatkowaniu dochodów nieujawnionych. Omawianego sposobu opodatkowania nie można utożsamiać z konfiskatą mienia, a postępowania prowadzonego w tym zakresie – z postępowaniem karnym.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Róży Kleibert, poinformował w piśmie z 2 lipca 2009 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

6. Przewodniczący składu orzekającego, w pismach z 11 września 2012 r., zwrócił się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministra Finansów o udzielenie informacji na temat stosowania przepisów regulujących opodatkowanie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, a mianowicie: art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. oraz art. 68 § 4 o.p., wnosząc o ustosunkowanie się do szeregu bardziej szczegółowych wątpliwości oraz przedstawienie argumentacji przemawiającej za przyjętym stanowiskiem.

W piśmie skierowanym do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarto następujące pytania, wnosząc zarazem o każdorazowe wskazanie, czy udzielona odpowiedź jest wyrazem jednolitej linii orzeczniczej:

1) jakie jest *ratio legis* instytucji podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych,

2) czy z przychodami nieznajdującymi pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącymi ze źródeł nieujawnionych w rozumieniu u.p.d.o.f. mamy do czynienia jedynie wtedy, gdy podatnik zataił źródło przychodu, nie ujawniając tym samym uzyskanego przychodu, czy również wtedy, gdy podatnik ujawnił źródło przychodu, lecz zataił rzeczywistą wysokość uzyskanego przychodu,

3) jaka jest różnica pomiędzy przychodami kwalifikowanymi jako nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach a przychodami kwalifikowanymi jako pochodzące ze źródeł nieujawnionych, czyli – inaczej ujmując – kiedy przychód przypisywany jest do pierwszej, a kiedy do drugiej z wyróżnionych kategorii,

4) co decyduje ostatecznie o uznaniu przychodu za nieznajdujący pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzący ze źródeł nieujawnionych:

a) nieujawnienie przez podatnika źródła przychodu lub rzeczywistej wysokości przychodu w deklaracji składanej w przewidzianym przez przepisy terminie, przy czym bez znaczenia pozostaje tu fakt ich późniejszego ujawnienia przez podatnika oraz możliwość samodzielnego określenia źródła przychodu przez organ podatkowy,

b) nieujawnienie przez podatnika źródła przychodu lub rzeczywistej wysokości przychodu: w deklaracji składanej w przewidzianym przez przepisy terminie albo – wyłącznie przed wszczęciem postępowania przez organ podatkowy – w deklaracji dostarczonej już po wyznaczonym terminie lub w korekcie złożonej uprzednio deklaracji, przy czym bez znaczenia pozostaje tu fakt ich późniejszego ujawnienia już w toku odpowiedniego postępowania oraz możliwość samodzielnego określenia źródła przychodu przez organ podatkowy,

c) nieujawnienie przez podatnika źródła przychodu lub rzeczywistej wysokości przychodu ani w żadnej deklaracji, ani w wyjaśnieniach w ramach odpowiedniego postępowania, przy czym bez znaczenia pozostaje tu możliwość samodzielnego określenia źródła przychodu przez organ podatkowy,

d) nieujawnienie przez podatnika źródła przychodu lub rzeczywistej wysokości przychodu ani w żadnej deklaracji, ani w wyjaśnieniach w ramach odpowiedniego postępowania, gdy organ podatkowy nie może samodzielnie określić źródła przychodu;

z zastrzeżeniem, że omawianą wątpliwość można sprowadzić do kwestii, czy decydujące dla uznania przychodów za nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych ma: 1) fakt ich nieujawnienia przez podatnika do określonego momentu – rozwiązania a i b, 2) fakt ich nieujawnienia przez podatnika w dowolnym momencie, jednak przed zakończeniem postępowania przez organ podatkowy – rozwiązanie c, czy też 3) niemożliwość określenia źródła przychodu przez organ podatkowy, niezależnie od tego, czy określenie to następuje we współpracy z podatnikiem czy też bez takiej współpracy – rozwiązanie d,

5) jak należy rozumieć wymóg wskazany w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., by dotychczas zgromadzone mienie, w którym mają znajdować pokrycie poczynione w danym roku podatkowym wydatki i zgromadzone w tym roku mienie, pochodziło z przychodów opodatkowanych; czy przychodami opodatkowanymi są przychody podlegające abstrakcyjnie opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, niebędące przychodami wolnymi od opodatkowania w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.:

a) niezależnie od tego, czy zostały ujawnione w deklaracji (ewentualnie ujawnione w odpowiedniej wysokości) i niezależnie od tego, czy należny podatek został uiszczony,

b) tylko jeżeli zostały ujawnione w deklaracji (ewentualnie ujawnione w odpowiedniej wysokości), niezależnie od tego, czy należny podatek został uiszczony,

c) tylko jeżeli zostały ujawnione w deklaracji (ewentualnie ujawnione w odpowiedniej wysokości), a należny podatek został uiszczony,

6) jak należy rozumieć wymóg wskazany w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., by dotychczas zgromadzone mienie, w którym mają znajdować pokrycie poczynione w danym roku podatkowym wydatki i zgromadzone w tym roku mienie, pochodziło z przychodów wolnych od opodatkowania; jakie kategorie przychodów zalicza się do przychodów wolnych od opodatkowania; czy mieszczą się w nich – oprócz przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, lecz zwolnionych od podatku dochodowego (art. 21 oraz przepisy przejściowe u.p.d.o.f.) – przychody w ogóle niepodlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 2 u.p.d.o.f.) oraz przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w wypadku których zobowiązanie podatkowe wygasło na skutek zaniechania poboru, umorzenia zaległości lub zwolnienia z obowiązku zapłaty (art. 59 § 1 pkt 5, 8 i 10 o.p.); jeśli wymienione uprzednio kategorie przychodów nie zaliczają się do przychodów wolnych od opodatkowania w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., jak wyjaśnić, że przychody te mogą być traktowane jako legalne źródło finansowania czynionych wydatków i gromadzonego mienia,

7) w jakich sytuacjach organ podatkowy – w razie niezłożenia deklaracji podatkowej lub złożenia deklaracji podatkowej zaniżającej przychód, przez co doszło do zatajenia źródła przychodu lub rzeczywistej wysokości uzyskanego przychodu – ma obowiązek wydać decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, a w jakich sytuacjach ma wówczas obowiązek wydać na podstawie art. 21 § 3 o.p. decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego (dawniej: decyzję określającą wysokość zaległości podatkowej) w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, powstałego na zasadach ogólnych; czy kwestia ta była rozstrzygana odmiennie w stanie prawnym przed i od 1 stycznia 2003 r., skoro art. 21 § 3 o.p. przed tym dniem nie wskazywał wprost niezłożenia deklaracji jako przesłanki wydania decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej,

8) czy w wyniku ustalenia podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych może dochodzić do opodatkowania dochodu, w wypadku którego zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych, powstałe na zasadach ogólnych, uległo już przedawnieniu, czy też podatnik jest uprawniony wskazać jako źródło finansowania poczynionych wydatków i zgromadzonego mienia przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych – zatajone lub też ujawnione, ale nieopodatkowane – w wypadku których zobowiązanie podatkowe, powstałe na zasadach ogólnych, wygasło na skutek przedawnienia;

9) czy przewidziana w u.p.d.o.f. instytucja podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych może odnosić się również do sytuacji, gdy poczynione w danym roku podatkowym wydatki oraz zgromadzone w tym roku mienie sfinansowano ze środków uzyskanych przed wejściem w życie u.p.d.o.f.,

10) zobowiązanie z tytułu opodatkowania dochodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja; skoro rok podatkowy, którego dotyczy decyzja ustalająca wysokość zobowiązania z tytułu opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, jest rokiem, w którym poczyniono pewne wydatki lub zgromadzono określone mienie, to mając na uwadze, że zgromadzenie mienia i sfinansowanie z tego mienia określonych wydatków następuje nierzadko w różnych latach, czy przyjmuje się, że termin wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego z tytułu dochodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych może rozpocząć bieg dwukrotnie: pierwszy raz po upływie terminu złożenia zeznania rocznego za rok podatkowy, w którym zgromadzono dane mienie (np. środki pieniężne), a drugi raz po upływie terminu złożenia zeznania rocznego za rok podatkowy, w którym poczyniono pewne wydatki, sfinansowane w oparciu o wskazane mienie,

11) w jakim momencie powstaje obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe w rozumieniu o.p. przy opodatkowaniu dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych; w jakim najwcześniejszym momencie powstaje możliwość wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania przy opodatkowaniu dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych za dany rok podatkowy; czy momentem tym jest upływ terminu złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych za rok podatkowy, którego ma dotyczyć taka decyzja,

12) czy w wypadku ustalenia przez organ podatkowy poczynionych przez podatnika wydatków oraz zgromadzonego przez niego mienia, ciężar dowodu w odniesieniu do kwestii, czy wskazane wydatki i mienie znajdują pokrycie w mieniu dotychczas zgromadzonym, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, obarcza organ podatkowy, czy podatnika; czy organ jest zwolniony w tym zakresie z obowiązków podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 122 o.p.) oraz zebrania całego materiału dowodowego (art. 187 § 1 o.p.); jeśli ciężar dowodu spoczywa w powołanym zakresie na podatniku, czy ma on obowiązek udowodnić, czy jedynie uprawdopodobnić, pokrycie wydatków i mienia z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania,

13) jakie rozwiązania intertemporalne – w razie braku przepisów przejściowych – przyjmuje się odnośnie do przepisów materialnego prawa podatkowego w wypadku regulacji dotyczących dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, co dotyczy w szczególności art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., a w konsekwencji przepisy prawne w jakim brzmieniu należy stosować przy wydawaniu decyzji w sprawie tych dochodów: a) obowiązujące w czasie, w którym uzyskano środki służące sfinansowaniu wydatków lub zgromadzeniu mienia, b) obowiązujące w czasie, gdy zatajono źródło przychodu lub rzeczywistą wysokość przychodu, c) obowiązujące w czasie, w którym dokonano wydatków lub zgromadzono mienie, d) obowiązujące w momencie rozstrzygnięcia sprawy przez organ podatkowy; by uniknąć niejasności, należy zauważyć, że możliwe jest np. wystąpienie sytuacji, w której: a) podatnik uzyskał określone środki finansowe w 1999 r., b) winien je być ujawnić, czego nie uczynił w deklaracji podatkowej składanej w 2000 r., c) środki te zostały wydatkowane w 2002 r., d) sprawa dotycząca opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych została rozstrzygnięta w 2003 r.,

14) czy art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. znajdują jeszcze lub mogą znajdować zastosowanie przy rozstrzygnięciu spraw przez sądy administracyjne,

15) jak – w okresie obowiązywania u.p.d.o.f. – przedstawia się statystyka pozytywnych dla podatników orzeczeń zapadłych przed sądami administracyjnymi w wypadku spraw dotyczących opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, a mianowicie, w jakiej procentowo określonej części spraw decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe z tytułu dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych zostaje wzruszona na skutek orzeczenia sądu administracyjnego; jak – dla porównania – przedstawia się w relewantnym okresie statystyka pozytywnych dla podatników orzeczeń zapadłych przed sądami administracyjnymi w wypadku wszystkich spraw podatkowych, z wyłączeniem tych dotyczących opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, a mianowicie, w jakiej procentowo określonej części spraw decyzje podatkowe, inne niż ustalające zobowiązanie podatkowe z tytułu dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, zostają wzruszone na skutek orzeczenia sądu administracyjnego.

W piśmie skierowanym do Ministra Finansów podniesiono wątpliwości wskazane w piśmie wystosowanym do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w pkt 1-13 oraz dodatkowo zawarto następujące pytania:

1) czy art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. znajdują jeszcze lub mogą znajdować zastosowanie przy rozstrzygnięciu spraw przez organy administracji podatkowej,

2) w jakim okresie podatnik obowiązany jest w świetle przepisów prawa podatkowego przechowywać dokumentację podatkową dotyczącą przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych; czy okres ten został skorelowany z okresem, w jakim możliwe jest wydanie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach,

3) czy w świetle przepisów prawa podatkowego na podatniku ciąży obowiązek dokumentowania: przychodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 2 u.p.d.o.f.) oraz przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ale zwolnionych od tego podatku (art. 21 oraz przepisy przejściowe u.p.d.o.f.); jeśli taki obowiązek występuje, w jakiej formie ma on być realizowany oraz przez jaki okres powinna być przechowywana wymagana dokumentacja podatkowa,

4) według jakich kryteriów została skalkulowana stawka w wysokości 75%, obowiązująca w podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach; jakie należności – poza podatkiem dochodowym od osób fizycznych, należnym na zasadach ogólnych i nieuiszczonym na skutek zatajenia – ma pokryć podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia

w ujawnionych źródłach obliczony według tej stawki; czy stawka podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach nie powinna ulegać – w świetle zasady sprawiedliwości społecznej – zmianie wraz z modyfikacją podstawowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych,

5) jakie kwoty zostały odzyskane przez państwo w poszczególnych latach, od momentu wejścia w życie u.p.d.o.f. do dzisiaj, na podstawie regulacji dotyczących opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach;

6) ile ostatecznych decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach wydano w poszczególnych latach, od momentu wejścia w życie u.p.d.o.f. do dzisiaj,

7) jaka w poszczególnych latach, od momentu wejścia w życie u.p.d.o.f. do dzisiaj, była średnia kwota odzyskana przez państwo, przypadająca na jedną ostateczną decyzję ustalającą zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach;

8) w ilu procentach ostatecznych decyzji wydanych w poszczególnych latach, od momentu wejścia w życie u.p.d.o.f. do dzisiaj, ustalono zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach w wysokości: a) do 1 000 zł, b) od 1 000 zł do 5 000 zł, c) od 5 000 zł do 10 000 zł, d) od 10 000 zł do 20 000 zł, e) od 20 000 zł do 50 000 zł, f) od 50 000 zł do 100 000 zł, g) od 100 000 zł do 200 000 zł, h) od 200 000 zł do 500 000 zł, i) od 500 000 zł do 1 000 000 zł, j) od 1 000 000 zł do 2 000 000 zł, k) od 2 000 000 zł do 5 000 000 zł, l) od 5 000 000 zł;

9) jaki procent kwoty uzyskanego przez państwo podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiły w poszczególnych latach, od momentu wejścia w życie u.p.d.o.f. do dzisiaj, należności uzyskane z tytułu podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach.

7. Informacja na temat stosowania przez sądy administracyjne przepisów regulujących opodatkowanie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych została zawarta w piśmie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2012 r. Prezes NSA zauważył, że po przeanalizowaniu orzecznictwa nie można odpowiedzieć na część pytań sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny, w tym dotyczących m.in.: różnicy pomiędzy przychodami kwalifikowanymi jako nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub jako pochodzące ze źródeł nieujawnionych, możliwości organów podatkowych, które ostatecznie decydują o uznaniu przychodu za nieujawniony, wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego na zasadach ogólnych po wszczęciu postępowania w sprawie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych oraz początkowego terminu, od którego dopuszczalne jest wydanie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe od dochodów nieujawnionych za dany rok podatkowy. Ze względu na to, że sprawozdawczość sądowa nie uwzględnia bardziej szczegółowego podziału spraw, nie było możliwe wyodrębnienie spośród informacji dotyczących orzeczeń w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych danych odnoszących się do orzeczeń w sprawie opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

Odnosząc się do pozostałych pytań, Prezes NSA zauważył, że jako *ratio legis* omawianej instytucji prawa podatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się dążenie do realizacji zasady powszechności opodatkowania, w tym objęcie choćby częściowym opodatkowaniem osób osiągających nielegalne dochody, w szczególności prowadzących działalność w tzw. szarej strefie i ukrywających swoje rzeczywiste dochody. Restrykcyjne opodatkowanie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych nie jest traktowane jako sankcja podatkowa; podkreśla się restytucyjną funkcję tej formy opodatkowania, skierowaną na uzupełnienie i rekompensatę strat państwa powstałych w wyniku nierzetelnego wypełniania przez podatników ich obowiązków.

Z uwagi na treść art. 10 ust. 1 pkt 9 oraz art. 20 ust. 1 i 3 u.p.d.o.f. nie ma znaczenia, czy podatnik uzyskał z ujawnionych źródeł wyższe przychody, aniżeli zadeklarował, czy też w ogóle nie ujawnił źródeł swego przychodu – ustawodawca posłużył się w omawianych przepisach pojęciami o charakterze ogólnym, które obejmują oba wskazane stany faktyczne. Za przychody opodatkowane w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. uważa się przychody ujawnione organowi podatkowemu, niezależnie od formy opodatkowania, w szczególności w złożonych deklaracjach (zeznaniach), jak również wynikające z decyzji podatkowych lub dokumentów potwierdzających dochody uzyskane w innych krajach. Za przychody wolne od opodatkowania uważa się natomiast przychody zwolnione z opodatkowania, przychody, w stosunku do których zastosowano preferencje podatkowe (np. zaniechanie poboru podatku, umorzenie zaległości podatkowej), przychody wyłączone z opodatkowania podatkiem

dochodowym, wymienione w art. 2 ust. 1 u.p.d.o.f., a także wszelkie przychody zwrotne, jak przychody z pożyczek i kredytów. Za przychody wolne od opodatkowania nie mogą natomiast być uznane przychody niezgłoszone do opodatkowania, wobec których zobowiązania podatkowe, powstałe na zasadach ogólnych, wygasło na skutek przedawnienia. Opodatkowanie na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. ostatnio wymienionych przychodów znajduje uzasadnienie właśnie we wcześniejszym uchyleniu się podatnika od opodatkowania i jest istotą tej instytucji.

Pokrycie wydatków lub mienia podatnik może wykazać przychodami uzyskanymi przed wejściem w życie u.p.d.o.f., jeżeli udowodni bądź uprawdopodobni, że pochodziły one z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania oraz że dysponował nimi w ciągu danego roku podatkowego. Instytucja opodatkowania dochodów nieujawnionych funkcjonuje w Polsce od 1920 r.; przepisy przewidujące takie opodatkowanie zawierała również ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 147, ze zm.).

Odnośnie do możliwości dwukrotnego rozpoczęcia biegu przedawnienia terminu wydania decyzji ustalającej wysokość podatku od dochodów nieujawnionych w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że moment faktycznego uzyskania dochodu i okres wskazanego przedawnienia rozmiągają się. Decyduje moment, w którym dochód jest wydatkowany lub w którym przybrał postać określonego majątku. To znaczy, że nie można wiązać opodatkowania dochodu nieujawnionego z dochodem, który powstał rzeczywiście. Zastępczym wzorcem i przedmiotem opodatkowania jest dokonanie wydatków i zgromadzenie majątku nieznajdującego pokrycia w ujawnionych i wolnych od opodatkowania przychodach (wtórny obowiązek podatkowy). Przedawnienie nie biegnie od momentu rzeczywistego, pierwotnego powstania obowiązku podatkowego, lecz przez 5 lat od końca roku, w którym podatnik powinien złożyć zeznanie dotyczące wydatków i majątku, które zastępczo podlegają opodatkowaniu. Nie należy zatem utożsamiać obowiązku podatkowego powstałego w związku z uzyskaniem w przeszłości dochodu z obowiązkiem podatkowym powstałym w wyniku wykrycia nieujawnionych źródeł przychodu.

W wypadku opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych nie sposób ustalić momentu powstania obowiązku podatkowego, nie znając chwili, w której podatnik osiągnął dochód; zobowiązanie podatkowe powstaje natomiast z chwilą doręczenia decyzji podatkowej je ustalającej, wydanej przez organ pierwszej instancji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że w postępowaniu dotyczącym dochodów nieujawnionych organy podatkowe są zobowiązane do ustalenia wielkości poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego mienia oraz kwoty, o jaką poniesione wydatki i zgromadzone mienie przekraczają opodatkowane bądź wolne od opodatkowania przychody podatnika. Jeżeli zostanie stwierdzone poniesienie wydatków przekraczających zeznany dochód, na podatniku ciąży wykazanie, że wydatki te znajdują pokrycie w określonym źródle przychodów albo że rzeczywista kwota wydatków jest niższa. Podatnik powinien wskazać środki lub źródła dowodowe, zawierające informacje na temat pokrycia wydatków w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. W sytuacji gdy podatnik kwestionuje ocenę jakiegoś dowodu bądź jego brak, w szczególności jeżeli łączy się to dla niego z niekorzystnymi skutkami, to na nim właśnie ciąży obowiązek udowodnienia swoich racji. Nie można bowiem nakładać na organy podatkowe obowiązku nieograniczonego poszukiwania dowodów świadczących na korzyść podatnika, skoro on sam przede wszystkim powinien dołożyć wszelkiej staranności, by zadbać o to we własnym interesie.

W orzecznictwie generalnie podkreśla się również, że wszelkie niezbędne okoliczności faktyczne powinny być co do zasady udowodnione w toku postępowania podatkowego, a nie jedynie uprawdopodobnione. Możliwość uprawdopodobnienia jest bowiem wyjątkiem od reguły, jaką w sprawach podatkowych stanowi dowodzenie, dopuszczalnym w wypadku faktów niemających istotnego znaczenia dla sprawy. Za takowe nie mogą być jednak uznane okoliczności przemawiające za tym, że określone wydatki podatnika znajdowały pokrycie w konkretnym wskazanym źródle przychodów lub posiadanym przez niego mieniu. Jednakże można spotkać się także z poglądem, że obowiązkiem podatnika jest co najmniej uprawdopodobnienie podnoszonych przez niego okoliczności faktycznych związanych ze zgromadzonym mieniem, choćby z uwagi na brak obowiązku prowadzenia ksiąg podatkowych, np. dla wykazania wysokości dochodów z działalności rolniczej.

Dla oceny możliwości wymiaru zryczałtowanego podatku od dochodów nieujawnionych ma zastosowanie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. obowiązujący w roku podatkowym, którego dotyczy decyzja, czyli roku poniesienia wydatków lub ujawnienia zgromadzonego mienia.

Kwestionowane przez skarżącą przepisy u.p.d.o.f. stanowią nadal podstawę orzekania przez sądy administracyjne.

8. Informacja na temat stosowania przepisów regulujących opodatkowanie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych w praktyce organów podatkowych została zawarta w piśmie Ministra Finansów z 30 listopada 2012 r.

Jak zauważył Minister Finansów, celem instytucji podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych jest opodatkowanie przychodów, z których podatnik nie jest w stanie wylegitymować się uregulowanym stosunkiem prawnopodatkowym. W takim wypadku opodatkowanie następuje nie w momencie powstania przychodu, ale w momencie jego wydatkowania lub stwierdzenia faktu zgromadzenia mienia. W postępowaniu dotyczącym ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych nie ma znaczenia, czy objęte postępowaniem przychody podlegają obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, czy też nie podlegają, jak np. co do zasady, przychody z działalności rolniczej. Znaczenie ma tylko uprawdopodobnione wskazanie przez podatnika źródła uzyskania przychodów oraz wykazanie faktu uregulowania związanego z nimi stosunku podatkowego, w postaci np. zapłaconego podatku, nieistnienia zobowiązania podatkowego albo niepowstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku dochodowego. Rozważana instytucja urzeczywistnia zasadę powszechności opodatkowania, wyrażoną w art. 84 Konstytucji.

Istotą postępowania w tym przedmiocie jest realizacja szczególnej instytucji opodatkowania przychodów podatnika, w wyniku której opodatkowane zostają przychody w wysokości wydatkowanej lub w wysokości wartości zgromadzonego mienia, w stosunku do których to przychodów podatnik nie jest w stanie wylegitymować się uregulowanym stosunkiem podatkowym. Pojęcie „źródło” w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. obejmuje zarówno przychody opodatkowane podatkiem dochodowym, jak i przychody zwolnione z podatku dochodowego na podstawie ustawy lub aktu wykonawczego, oraz przychody z działalności rolniczej, z gospodarki leśnej, ze spadków i darowizn. Przedmiotem postępowania jest nadwyżka kwoty wydatkowanej lub wartości zgromadzonego mienia nad przychodami podatnika, w stosunku do których ma uregulowany stosunek prawnopodatkowy. Rozważanym postępowaniem mogą zostać objęte zarówno przychody ujawnione w jego toku, tj. przychody uprzednio zaniżone bądź zatajone przez podatnika (w stosunku do których nastąpiło przedawnienie wydania decyzji deklaratoryjnej), jak również przychody, w wypadku których źródło nie zostało w ogóle ujawnione. Samo wskazanie źródła przychodów przez podatnika nie daje podstawy do umorzenia postępowania, ponieważ znaczenie ma udowodnienie wielkości przychodów o uregulowanym stosunku podatkowym, które pokrywają poniesione wydatki lub wartość zgromadzonego mienia.

Przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach są to „takie przychody, które zostały wskazane przez podatnika, jako środki pokrywające poniesione wydatki lub z których pochodzi wartość zgromadzonego mienia, lecz ich wysokość nie odpowiada wartości tych wydatków lub wartości zgromadzonego mienia”. Z kolei przychody ze źródeł nieujawnionych to „przychody, które wskazane jako źródło finansowania poniesionych wydatków lub wartości zgromadzonego mienia, nie zostały w odpowiednim czasie ujawnione, nie legitymują się uregulowanym stosunkiem zobowiązaniowym albo podatnik nie wskazuje (albo nie chce wskazać) żadnego źródła swoich przychodów, z którego finansowane są jego wydatki lub z którego zostało zgromadzone mienie”.

Przesłanką ustalenia przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych jest stwierdzenie braku pokrycia poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Nie należy jednak utożsamiać pojęcia przychodów z nieujawnionych źródeł z przychodami, które można zidentyfikować w toku postępowania kontrolnego, np. z niewykazanymi w zeznaniu podatkowym przychodami z najmu. Kategorie takich źródeł przychodów, wymienione w art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f., podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Przychodami ze źródeł nieujawnionych nie są również przychody zwolnione od opodatkowania na podstawie art. 21 u.p.d.o.f. oraz przychody niepodlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych wymienione w art. 2 u.p.d.o.f.

O uznaniu przychodów za nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych decyduje nieujawnienie przez podatnika źródła przychodów lub rzeczywistej wysokości przychodów ani w deklaracjach, ani w wyjaśnieniach popartych dowodami je uwiarygodniającymi. Należy zauważyć, że w postępowaniu podatkowym w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego w trybie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. ciężar dowodu wykazania, że poniesione wydatki lub zgromadzone mienie znajdują pokrycie w przychodach opodatkowanych lub zwolnionych z opodatkowania spoczywa na podatniku. Organ podatkowy nie jest zobowiązany do ustalania źródła ich finansowania. Definiując w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. przychód z nieujawnionych źródeł, ustawodawca odnosi go do wydatków oraz mienia podatnika zgromadzonego przez niego zarówno w roku podatkowym, jak i w latach poprzedzających rok podatkowy, a w konsekwencji mienie to musi pochodzić

wyłącznie z opodatkowanych przychodów lub z przychodów wolnych od opodatkowania. Ostatecznie zatem o uznaniu przychodu za nieznajdujący pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzący ze źródeł nieujawnionych decyduje fakt nieujawnienia przez podatnika źródła przychodu o uregulowanym stosunku podatkowym lub rzeczywistej wysokości przychodu w żadnej deklaracji podatkowej ani w wyjaśnieniach w ramach odpowiedniego postępowania oraz niemożliwość określenia w inny sposób źródła przychodu przez organ podatkowy.

Do kategorii przychodów opodatkowanych w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. zalicza się przychody (dochody) faktycznie ujawnione w deklaracji podatkowej bądź ujawnione w trakcie toczącego się postępowania podatkowego, z wyjątkiem jednak przychodów, w wypadku których nastąpiło już przedawnienie zobowiązania podatkowego. Jeżeli w trakcie postępowania prowadzonego w trybie powołanego przepisu organ podatkowy stwierdzi niewłaściwe rozliczenie podatkowe przychodów, w stosunku do których nie nastąpiło jeszcze przedawnienie, wszczynają postępowanie w sprawie określenia zobowiązania podatkowego w prawidłowej wysokości. Jeżeli uwzględnić trzy wyróżnione przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie dotyczące rozumienia kategorii przychodów opodatkowanych, zgodnie z którymi są to przychody podlegające abstrakcyjnie opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, niebędące przychodami wolnymi od opodatkowania w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.:

1) niezależnie od tego, czy zostały ujawnione w deklaracji (ewentualnie ujawnione w odpowiedniej wysokości), i niezależnie od tego, czy należny podatek został uiszczony,

2) tylko jeżeli zostały ujawnione w deklaracji (ewentualnie ujawnione w odpowiedniej wysokości), niezależnie od tego, czy należny podatek został uiszczony,

3) tylko jeżeli zostały ujawnione w deklaracji (ewentualnie ujawnione w odpowiedniej wysokości), a należny podatek został uiszczony,

należy stwierdzić, że żadna z tych odpowiedzi – ze względu na możliwość wystąpienia różnych stanów faktycznych – nie jest „jednoznaczna”.

W kategorii przychodów (dochodów) wolnych od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych mieszczą się przychody: 1) podlegające opodatkowaniu, lecz zwolnione na podstawie art. 21 u.p.d.o.f. oraz przepisów przejściowych tej ustawy, 2) wyłączone z opodatkowania podatkiem na podstawie art. 2 u.p.d.o.f., 3) podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym, w wypadku których zobowiązanie podatkowe wygasło na skutek zaniechania poboru, umorzenia zaległości lub zwolnienia z obowiązku zapłaty na podstawie art. 59 § 1 pkt 5, 8 i 10 o.p.

Przed 1 stycznia 2003 r. organy podatkowe określały wysokość: zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f., zaległości podatkowej – na podstawie art. 21 § 3 o.p., a odsetek za zwłokę od tej zaległości – na podstawie art. 53 § 4 o.p. Od 1 stycznia 2003 r., wobec zmiany art. 21 § 3 o.p., organy podatkowe nie określają wysokości zaległości podatkowej i odsetek za zwłokę, lecz tylko wysokość zobowiązania podatkowego. Podstawę prawną tej decyzji, zarówno w poprzednim, jak i w aktualnym stanie prawnym, stanowi art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f., stosowany również w sytuacji, gdy podatnik nie złożył zeznania o wysokości osiągniętego dochodu.

Przychody (dochody) zwolnione od opodatkowania podatkiem dochodowym (art. 21 u.p.d.o.f.) albo wyłączone spod tego opodatkowania (art. 2 u.p.d.o.f.) nie są wykazywane w zeznaniu podatkowym. Jeżeli podatnik powołuje się na osiąganie takich dochodów, to wówczas ma obowiązek wskazania i udokumentowania źródła przychodów. Potwierdzenie uzyskania tych przychodów (dochodów) dowodami powoduje, że organ podatkowy nie wydaje decyzji w trybie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. W przeciwnym razie wydawana jest decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. Szczególne rozwiązania, w wypadku powołania się przez podatnika na okoliczność dokonania czynności cywilnoprawnej bądź nabycia spadku lub otrzymania darowizny, przewidują przepisy regulujące podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od spadków i darowizn.

W postępowaniu dotyczącym przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych istotne znaczenie ma udokumentowanie (bądź uprawdopodobnienie) źródła uzyskania przychodów, a także wykazanie uregulowanego od nich stosunku podatkowego, w postaci np. zapłaconego podatku, nieistnienia zobowiązania podatkowego albo niepowstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku dochodowego. Dla opodatkowania przychodów, które nie mają pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzą ze źródeł nieujawnionych, nie ma decydującego znaczenia, w jakim okresie zostało zgromadzone mienie. Istotne jest, czy to mienie pochodzi ze źródeł opodatkowanych, które podatnik zgłosił organowi podatkowemu do opodatkowania we właściwym czasie, lub ze źródeł wolnych od opodatkowania. Wskazanie przez podatnika, w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., przychodów uzyskanych w latach, co do których nastąpiło przedawnienie zobowiązań podatkowych, nie niweczy postępowania prowadzonego



w sprawie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Poczynione przez podatnika w danym roku podatkowym wydatki oraz zgromadzone w tym roku mienie mogą być sfinansowane z przychodów uzyskanych przed wejściem w życie u.p.d.o.f.

Z art. 68 § 4 o.p. (w poprzednim stanie prawnym: art. 68 § 2 w związku z § 3 o.p.) wynika, że termin przedawnienia prawa do wydania i doręczenia decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe z tytułu dochodu nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych jest jeden. Termin ten nie może rozpoczynać swojego biegu dwukrotnie, ponieważ nie ma to uzasadnienia w powołanym przepisie.

Zdaniem Ministra Finansów, podzielającego poglądy wyrażane w tym zakresie w orzecznictwie sądów administracyjnych, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych powstaje z momentem zgromadzenia mienia lub poniesienia wydatków, na pokrycie których podatnik nie może wskazać przychodów o uregulowanym stosunku prawnopodatkowym, natomiast zobowiązanie podatkowe – z dniem doręczenia podatnikowi decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania. Postępowanie podatkowe w sprawie dochodów nieujawnionych wszczyna się nie wcześniej niż po złożeniu przez podatnika zeznania podatkowego za rok, którego takie postępowanie ma dotyczyć, lub po upływie terminu złożenia wskazanego zeznania.

Organ podatkowy jest obowiązany prowadzić postępowanie w sprawie dochodów nieujawnionych, jak każde inne postępowanie, zgodnie z zasadami postępowania podatkowego wynikającymi z przepisów prawa, w tym z art. 122 i art. 187 § 1 o.p. Podnosi się jednak w orzecznictwie, że ogólnej reguły dowodowej, zgodnie z którą ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy spoczywa na organie podatkowym, nie można traktować jako bezwzględnej; niekiedy bowiem konstrukcja przepisów materialnoprawnych wymusza udowodnienie przez podatnika określonych, najczęściej korzystnych dla niego faktów. W takim zakresie podatnik zobowiązany jest do współudziału w zebraniu niezbędnego materiału dowodowego, a w szczególności współudział ten powinien polegać na poszukiwaniu środków dowodowych na poparcie zgłoszonych przez niego twierdzeń.

Zgodnie z jednolitą linią orzecniczą, w postępowaniu w sprawie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego dotyczącego przychodów nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych ciężar dowodu w zakresie wykazania, że wydatki lub zgromadzone mienie znajdują pokrycie w przychodach opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, spoczywa na podatniku, przy czym występują rozbieżności odnośnie do tego, czy wystarczające jest wyłącznie uprawdopodobnienie przez podatnika posiadania dochodów pozwalających na pokrycie wydatków. Od ciężaru dowodu obarczającego podatnika należy odróżnić obowiązek organu podatkowego, polegający na ustaleniu nadwyżki wydatków w roku podatkowym i wartości zgromadzonego w tym roku mienia nad przychodem z roku podatkowego oraz mieniem zgromadzonym w latach poprzednich, a także obowiązek wszechstronnego i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Podstawą wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego dotyczącego przychodów nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych są przepisy art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., obowiązujące w roku poniesienia wydatków lub zgromadzenia mienia.

Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. znajduje zastosowanie do postępowań dotyczących 2006 r., prowadzonych przez organy pierwszej instancji. Nie znajduje już natomiast zastosowania art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. Przy opodatkowaniu dochodów nieujawnionych za 2006 r. zastosowanie będzie miał art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 2006 r.

Zgodnie z art. 86 § 1 o.p. podatnicy obowiązani do prowadzenia ksiąg podatkowych przechowują księgi i związane z ich prowadzeniem dokumenty do czasu upływu okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zdaniem Ministra Finansów, należy jednak odróżnić przedawnienie zobowiązania podatkowego powstałego z mocy prawa od wypełnienia przez podatnika obowiązków wynikających z treści art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Jak przyjmuje się w orzecznictwie, fakt przedawnienia zobowiązania podatkowego nie wyklucza obowiązków dokumentacyjnych, wynikających z powołanego przepisu, tj. wykazania pokrycia wydatków i mienia w przychodach uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Brzmienie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wyznacza zakres niezbędnego postępowania dowodowego; przesądza również o rozłożeniu ciężaru dowodzenia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Pokrycie wydatków lub wartości zgromadzonego mienia podatnik powinien poprzeć wiarygodnymi dowodami, a nie ograniczać się jedynie do oświadczeń składanych w postępowaniu podatkowym.

Przepisy prawa nie nakładają obowiązku dokumentowania przychodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych albo przychodów zwolnionych od tego podatku. W prowadzonym przez organy podatkowe postępowaniu w sprawie wysokości przychodów nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, w interesie podatnika jest jednak przedstawienie

materiału dowodowego, z którego wynikałoby, że jego wydatki znajdują pokrycie w źródłach przychodu opodatkowanych lub wolnych od podatku. To podatnik ma wiedzę o źródłach pochodzenia zgromadzonych zasobów finansowych bądź mienia na pokrycie wydatków. Niewystarczające jest tylko wskazanie posiadanych przedtem zasobów majątkowych jako źródła pokrycia wydatków w rozpatrywanym roku podatkowym oraz uprawdopodobnienie ich pochodzenia. Podatnik ma obowiązek wykazać, że konkretne zasoby na pokrycie wydatków, w rozpatrywanym roku podatkowym, pochodzą nie z jakichkolwiek przychodów, lecz wyłącznie z przychodów, które były opodatkowane lub wolne od opodatkowania. Wyjaśnienia podatnika stanowią dowód w postępowaniu, ale podlegają ocenie organu podatkowego, a ich wartość dowodowa zależy od tego, czy są one prawdopodobne (tj. poparte innymi dowodami).

Wysokość stawki określonej w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. spełnia przede wszystkim funkcję prewencyjną. Obciążenie tym podatkiem osób, które nie ujawniły do opodatkowania we właściwym terminie uzyskanych dochodów, ma na celu zapobieganie takim negatywnym zachowaniom. Stawka podatku w wysokości 75% zachowuje zasadę sprawiedliwości społecznej, przez obciążenie tym podatkiem dochodów, które nie zostały ujawnione do opodatkowania. Państwo ma obowiązek, wynikający z art. 84 Konstytucji, egzekwowania od wszystkich podatników wywiązywania się z obowiązku podatkowego, gdyż środki pochodzące z wpływów z podatku stanowią źródło finansowania wydatków sektora finansów publicznych. Stawka podatku w wysokości 75% uwzględnia również odsetki za zwłokę od nieuregulowanych w ustawowym terminie kwot podatku od uzyskanych dochodów. Zdaniem Ministra Finansów, zmodyfikowanie wskazanej stawki nie jest uzasadnione.

Minister Finansów przedstawił również:

1) dane statystyczne dotyczące decyzji ostatecznych organów podatkowych i organów kontroli skarbowej oraz kwot podatku w zakresie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych za lata 1992-2003 i 2008-2011,

2) dane statystyczne dotyczące decyzji ostatecznych organów kontroli skarbowej i kwot podatku w zakresie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych za lata 1997-2012,

3) wytyczne dla urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych dotyczące postępowania w sprawie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych w wersji: z marca 2001 r., z grudnia 2004 r., z lutego 2009 r. i z grudnia 2010 r.

9. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, w piśmie z 23 maja 2013 r., zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału dotyczące regulacji zaskarżonych przez Różę Kleibert może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Wskazaną opinię Minister Finansów, działający z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przedstawił w piśmie z 17 lipca 2013 r., w którym stwierdzono, że orzeczenie w niniejszej sprawie może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

## II

Na rozprawie 18 lipca 2013 r. pełnomocnik skarżącej zmodyfikował skargę konstytucyjną przez jej cofnięcie w zakresie zarzutu niezgodności:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176; dalej: u.p.d.o.f.) z art. 2 Konstytucji, ze względu na dopuszczenie stosowania wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez u.p.d.o.f. jako „zryczałtowany podatek dochodowy od dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz sankcji za wykroczenie skarbowe albo przestępstwo skarbowe na podstawie art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.),

2) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., rozumianego w ten sposób, że w postępowaniu w sprawie nieujawnionych źródeł przychodów obowiązek wykazania źródeł przychodów ciąży na podatniku, z art. 42 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady domniemania niewinności osób poddanych represjom o charakterze *quasi*-karnym.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie, a przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł o stwierdzenie, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Uczestnicy postępowania odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna Róży Kleibert spełnia, co do zasady, wymogi stawiane przez Konstytucję i ustawę o TK. Ze względu na wielość zarzutów zawartych w rozpatrywanej skardze, dopuszczalność poszczególnych z nich została poddana szczegółowej analizie w dalszej części wyroku.

2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej Róży Kleibert są przepisy prawne kształtujące instytucję podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach. Rozważane przepisy podlegały jednak zmianom na przestrzeni lat, w związku z czym konieczne było precyzyjne określenie tej ich wersji, która stanowiła podstawę orzekania w sprawie skarżącej.

Jak wynika z zapadłych wobec Róży Kleibert decyzji organów podatkowych oraz wyroków sądów administracyjnych, zostały one wydane w oparciu o przepisy regulujące podatek dochodowy od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym w 1998 r. Ustalenie to pozostaje w zgodności z informacjami przedstawionymi przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministra Finansów, w świetle których materialnoprawną podstawę decyzji w sprawie podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach stanowią przepisy obowiązujące w roku podatkowym, którego dotyczy decyzja, czyli roku poniesienia wydatków lub zgromadzenia mienia, a w wypadku Róży Kleibert był to właśnie 1998 r. To znaczy, że przedmiotem rozpoznawanej skargi konstytucyjnej były:

1) art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.) w brzmieniu nadanym przez art. 317 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: o.p.), w którym to brzmieniu rozważany przepis obowiązywał od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r.; art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. stanowi: „Wysokość przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nie ujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania”.

2) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., w brzmieniu nadanym przez art. 317 pkt 4 o.p., w którym to brzmieniu rozważany przepis obowiązywał od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. (należy jednocześnie wyjaśnić, że ustalając okres obowiązywania art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. we wskazanej wersji, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił okoliczność, iż przepis ten składa się z dwóch części: wprowadzenia do wyliczenia, wspólnego dla całego art. 30 ust. 1 u.p.d.o.f., oraz treści zamieszczonej bezpośrednio w jego pkt 7, a 1 stycznia 2002 r. zmianie uległo wprowadzenie do wyliczenia); art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. stanowi: „Dochodów (przychodów) uzyskanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z następujących źródeł przychodów nie łączy się z dochodami (przychodami) z innych źródeł i pobiera się od nich podatek w formie ryczałtu: od dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach – w wysokości 75% dochodu”.

Wziąwszy pod uwagę, że art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w rozważanym brzmieniu zostały uchylone w wyniku nowelizacji, do rozstrzygnięcia pozostała kwestia, czy utraciły one moc obowiązującą, co mogłoby prowadzić – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – do umorzenia postępowania w ich zakresie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie przyjmuje się, że uchylenie przepisu prawnego nie jest równoznaczne z utratą przezeń mocy obowiązującej, jeżeli taki przepis na mocy regulacji intertemporalnych nadal normuje określone stany faktyczne, co oznacza – w świetle ustaleń współczesnej teorii prawa (zob. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 72-73, 77-81, 117-118; M. Hermann, *Derogacja w analizach teoretycznoprawnych*, Poznań 2012, s. 181-184, 193-195) – że stanowi wciąż podstawę rekonstrukcji obowiązujących norm prawnych, różniących się od norm pierwotnie

w nim wyrażonych ograniczonym zakresem czasowym. Dotyczy to bezspornie niniejszej sprawy. Jak wynika z informacji przedstawionej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministra Finansów oba przepisy prawne w wersji kwestionowanej przez skarżącą są również aktualnie podstawą orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne, a art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. jest nadal stosowany przez organy podatkowe. Należy zatem przyjąć, że badane przepisy nie utraciły mocy obowiązującej.

Pozostaje jeszcze wyjaśnić, że jakkolwiek w przywołanych wersjach przepisów u.p.d.o.f. w wyrażeniach: „dochody z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz „przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nie ujawnionych” stosowana była pisownia rozłączna słów „nie ujawnione” i „nie znajdujące”, to w aktualnym brzmieniu u.p.d.o.f. słowa te pisane są łącznie; w niniejszym wyroku uwzględniony został zapis obecnie stosowany przez ustawodawcę.

Trzecim przepisem prawnym współkształtującym instytucję podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, zaskarżonym przez Różę Kleibert, jest art. 68 § 4 o.p. w aktualnym brzmieniu, nadanym przez art. 1 pkt 56 lit. a ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387). Art. 68 § 4 o.p. stanowi: „Zobowiązanie z tytułu opodatkowania dochodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin do złożenia zeznania rocznego dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 68 § 4 o.p. nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wobec Róży Kleibert, gdyż sądy administracyjne nie powoływały tego przepisu w swoich wyrokach, co powinno prowadzić do umorzenia postępowania w jego wypadku. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Nie ulega bowiem wątpliwości, że art. 68 § 4 o.p. wraz z art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. są łącznie niezbędne do odtworzenia normy kompetencyjnej, upoważniającej organy podatkowe do ustalenia podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Rozważany przepis, wyznaczający okres, w jakim dopuszczalne jest skorzystanie ze wskazanego upoważnienia, został przy tym powołany w decyzji podatkowej organu drugiej instancji, wydanej wobec skarżącej, a w konsekwencji stanowił podstawę prawną podjętych w stosunku do Róży Kleibert rozstrzygnięć. Okoliczność, że nie wymieniono go również w orzeczeniach sądów administracyjnych (co w wypadku wyroku sądu pierwszej instancji budzi poważne wątpliwości, gdyż sąd ten odniósł się do kwestii przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej podatek od dochodów nieujawnionych, powołując jednak – prawdopodobnie przez omyłkę, na którą wskazuje fragment uzasadnienia, w którym omówiona została decyzja organu podatkowego drugiej instancji – art. 68 § 3 o.p., zamiast art. 68 § 4 o.p.) nie zmienia tego faktu, gdyż zgodnie z powszechnie przyjętą praktyką formułowania sentencji i uzasadnień wyroków sądowych nie jest konieczne podanie wszystkich przepisów prawnych kształtujących sytuację prawną jednostki, lecz wystarczy wskazanie jedynie tych przepisów, które pełnią funkcję podstawową. Należy poza tym przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w pełnoskładowym wyroku z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73): „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiotem jego kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej jest podstawa prawna wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Pojęcie «podstawa prawna» ma przy tym autonomiczne znaczenie na gruncie przepisów konstytucyjnych regulujących instytucję skargi konstytucyjnej. Z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej nie może być ono utożsamiane wyłącznie z przepisem, który stanowił normatywną (kompetencyjną, proceduralną) podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. Takie zawężenie rozumienia pojęcia «podstawa prawna» prowadziłoby bowiem w konsekwencji do zanegowania istoty skargi konstytucyjnej. Skarga ta jest środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, służącym eliminacji z porządku prawnego niekonstytucyjnego aktu normatywnego. O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia, można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązującego normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego. Nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy organ prowadzący zakończoną sprawę powołał kwestionowany przez skarżącego przepis *explicite*, czy też przepis ten był merytoryczną przesłanką zastosowania prawa w danej sprawie”.

3. Przed ustosunkowaniem się do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej Róży Kleibert, konieczne wydało się przedstawienie dotychczasowego dorobku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego instytucji podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach.

Instytucja ta została poddana obszernej analizie w wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21), w którym stwierdzono, że art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, ze zm.; dalej: k.k.s.) w zakresie, w jakim przewiduje odpowiedzialność karną za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe podatnika będącego osobą fizyczną, któremu za ten sam czyn, polegający na uchyleniu się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji – z narażeniem przez to podatku na uszczuplenie – wymierzono uprzednio zryczałtowany podatek dochodowy na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, ze zm.) w wysokości 75% dochodu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Ze względu na aktualność zapatrywań wyrażonych w przywołanym orzeczeniu, celowe jest przytoczenie *in extenso* jego obszernego fragmentu, który Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie w pełni zaakceptował.

Będący przedmiotem pytania prawnego w sprawie o sygn. P 90/08, art. 54 k.k.s. penalizuje zachowanie podatnika, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie (§ 1), łagodząc tę odpowiedzialność, gdy kwota podatku narażonego na uszczuplenie jest małej wartości (§ 2) oraz gdy nie przekracza tzw. ustawowego progu (§ 3). W wypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, podatnikiem jest osoba fizyczna osiągająca przychody ze źródeł wskazanych w u.p.d.o.f. Przedmiotem opodatkowania w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych jest uzyskany przez podatnika dochód, zaś podstawą opodatkowania – ów dochód ustalony ilościowo lub wartościowo, zgodnie z przepisami tej ustawy. Zgodnie z art. 53 § 28 k.k.s., narażenie czynem zabronionym na uszczuplenie należności publicznoprawnej jest to spowodowanie konkretnego niebezpieczeństwa takiego uszczuplenia, a to znaczy, że zaistnienie uszczerbku finansowego jest wysoce prawdopodobne, choć nie musi nastąpić.

W pytaniach prawnych, rozpoznanych w sprawie o sygn. P 90/08, kwestionowana była zgodność z art. 2 Konstytucji art. 54 k.k.s. w zakresie, w jakim dopuszcza odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe, pomimo uprzedniego zastosowania, na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji podatkowej, polegającej na pobraniu od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach zryczałtowanego podatku dochodowego w wysokości 75% dochodu. Pytające sądy wskazały, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nosi znamiona sankcji administracyjnej, penalizującej niedopełnienie przez podatnika ciężących na nim obowiązków podatkowych, a więc jest przepisem o charakterze represyjnym, którego charakter odpowiada karom i majątkowym środkiem karnym wymierzonym na podstawie k.k.s. Podstawowym argumentem, wskazującym na represyjny charakter tego przepisu, miała być określona w nim stawka zryczałtowanego podatku dochodowego w wysokości 75% dochodu. Wysokość tej stawki sugeruje, że opodatkowanie dochodów nieujawnionych nie stanowi zwykłego podatku, ciężaru uszczuplającego majątek rzetelnych podatników, lecz dotyczy ono tych, którzy uchylili powinności ujawnienia dochodów ze wszystkich źródeł przychodów. Wymierzenie tak określonej sankcji następuje bez względu na okoliczności dotyczące uchylającego podmiotu, a więc na zasadzie winy obiektywnej, a ujawnienie nieprawidłowości w tym zakresie aktualizuje obowiązek zapłacenia podatku według podwyższonej stawki. Istota wątpliwości zgłoszonych przez pytające sądy sprowadzała się zatem do kwestii zgodności z Konstytucją kumulatywnego stosowania sankcji w razie zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe oraz sankcji podatkowej polegającej na pobraniu zryczałtowanego podatku w wysokości 75% dochodu.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, problematyka nieujawnionych źródeł dochodów (przychodów) związana jest wyłącznie z opodatkowaniem dochodów osób fizycznych. Tylko w wypadku osób fizycznych występuje podział na źródła przychodów, tj. rodzaje czynności faktycznych lub prawnych, których wykonywanie przez podatnika prowadzi do uzyskania przychodów, a w konsekwencji – po odliczeniu kosztów, jeżeli takie występują – do uzyskania dochodu jako przedmiotu opodatkowania podatkiem dochodowym. Realizacja zobowiązań podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych oparta jest na obowiązku samodzielnego ujawnienia przez podatnika dochodów podatkowych. Po powstaniu obowiązku podatkowego podatnik powinien złożyć deklarację podatkową. Jeżeli jednak podatnik nie ujawnia źródła przychodów i w efekcie nie deklaruje osiągnięcia z tego źródła dochodów, to stosuje się nadzwyczajny proceduralnie wymiar dochodu ze źródeł nieujawnionych.

Ustalenie wielkości dochodu nieujawnionego dokonuje się przez wykazanie braku pokrycia dla poniesionych przez podatnika wydatków oraz wartości zgromadzonego przezeń mienia w mieniu pochodzącym z przychodów opodatkowanych bądź wolnych od opodatkowania. Opodatkowanie dochodów nieujawnionych wiąże się zatem ze szczególnym określeniem podstawy opodatkowania, która wyznaczana jest na podstawie zewnętrznych znamion majątkowych, zdefiniowanych jako poniesione wydatki oraz wartość zgromadzonego w danym roku mienia.

Wielkość wszystkich wydatków podatnika i wartość całego zgromadzonego przez podatnika mienia odpowiada – w założeniu ustawodawcy – równowartości uzyskanego przez podatnika dochodu.

Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. umożliwia zastosowanie odrębnej procedury zmierzającej do wymiaru zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Zobowiązanie podatkowe w tym wypadku jest – tak jak i w wypadku procedur ogólnych – następstwem powstania obowiązku podatkowego z tytułu uzyskanego przez podatnika dochodu podatkowego. O powstaniu tego obowiązku świadczą poniesione przez podatnika wydatki oraz wartość zgromadzonego mienia, które stanowią swego rodzaju formy pośredniego „ujawnienia” dochodu podlegającego opodatkowaniu. Opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł przychodu lub dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach z proceduralnego punktu widzenia jest nadzwyczajną, zastępczą i uzupełniającą metodą wymiaru zobowiązania, stosowaną zamiast opodatkowania dochodu na zasadach ogólnych. Z materialnego punktu widzenia opodatkowanie na zasadach ogólnych i opodatkowanie dochodów nieujawnionych różni się wzorcem podstawy opodatkowania.

Dochód ustalony z wykorzystaniem znamion majątkowych, a więc dochód, którego dotyczy art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., pochodzi z odrębnej i szczególnej kategorii źródła przychodów. Źródło przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych – tzw. źródło nieujawnione – jest bowiem „rozpoznawane” po okolicznościach pozwalających ustalić wysokość dochodu tego rodzaju. Z tych względów w doktrynie oraz orzecznictwie przyjmuje się, że konstrukcja dochodów nieujawnionych odnosi się do sytuacji, gdy podatnik w ogóle nie wskazuje źródeł przychodów bądź wskazane źródła są niewiarygodne. Z dochodami nieujawnionymi mamy do czynienia w sytuacji, gdy ujawnia się wcześniej ukryty przedmiot opodatkowania (dochód), natomiast nie zostało ujawnione źródło tego dochodu. Inaczej mówiąc, dochód jest względnie znany (poznawalny co do wielkości), natomiast nieznanie (nieujawnione) jest źródło przychodów. Dochód nieujawniony jest to więc dochód, który nie ma uzasadnienia w znanych organom podatkowym źródłach przychodów i którego nie można powiązać z żadnym znanym źródłem przychodów, wymienionych w u.p.d.o.f. Podatnik zaś nie ujawnia organom podatkowym źródła dochodów z uwagi na to, że albo nie może, albo też nie chce tego dokonać. Konstrukcja art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., jako wykorzystująca zależność pomiędzy uzyskaniem dochodu a zgromadzeniem mienia i poczynieniem wydatków, nie ma uzasadnienia w wypadkach, gdy „rzeczywisty” przedmiot opodatkowania jest znany.

Kategoria źródeł przychodów jest zatem istotnym elementem konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych, zarówno w zakresie przedmiotu, jak i podstawy opodatkowania. Zidentyfikowanie źródła dochodu jest warunkiem niezbędnym do stwierdzenia uzyskania przez podatnika dochodu z tego źródła (przedmiotu opodatkowania w zakresie podatku dochodowego). Umożliwia jednocześnie ustalenie jego wielkości (podstawy opodatkowania).

Z tych względów pojęcie źródeł nieujawnionych powinno być ujmowane zgodnie z charakterem opodatkowania dochodów nieujawnionych. Z jednej strony wzorzec opodatkowania ma charakter materialnoprawny, z drugiej jednak stosunek prawny opodatkowania dochodów nieujawnionych powstaje tylko z tego powodu, że podatnik – pomimo obowiązku – nie ujawnił w całości podatkowego stanu faktycznego. Uprawnia to organ podatkowy do wymierzenia podatku od dochodów nieujawnionych z zastosowaniem stawki podatkowej 75-procentowej, wynikającej z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., przy czym podstawę opodatkowania stanowi dochód, który tożsamy jest z przychodem zdefiniowanym w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.

Opodatkowanie dochodów nieujawnionych nie jest jedynie reakcją ustawodawcy na niewywiązanie się przez podatnika z obowiązku samoobliczenia podatku, lecz jest instytucją odrębnego wymiaru zobowiązań podatkowych, mającą stanowić *ultima ratio*, tj. instytucją, która powinna znajdować zastosowanie tylko wówczas, gdy przywrócenie stanu zgodnego z prawem przez odtworzenie rzeczywistego podatkowego stanu faktycznego okazuje się niemożliwe. Za pomocą opodatkowania dochodów nieujawnionych państwo przywraca równość w opodatkowaniu oraz wyrównuje, w miarę możliwości, ubytki budżetowe wynikające z ukrywania dochodów. Z tych względów opodatkowaniu dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przypisuje się – jako zasadniczą – funkcję restytucyjną, skierowaną na uzupełnienie i rekompensatę strat państwa powstałych w wyniku nierzetelnego wypełniania przez podatników ich zobowiązań.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności regulacji prawnej kwestionowanej w sprawie o sygn. P 90/08 z zasadą *ne bis in idem* i zasadą proporcjonalności, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzuty sformułowane w rozpoznanych pytaniach prawnych wymagały przede wszystkim ustalenia charakteru prawnego normy zawartej w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. Trybunał musiał bowiem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy mamy tu do czynienia z szeroko rozumianą sankcją karną, sankcją administracyjną czy też z normą innego rodzaju. Określenie charakteru prawnego art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. umożliwiło ocenę zgodności jego

stosowania wobec osób fizycznych, obok kary za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, określone w art. 54 k.k.s.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej. Trybunał wskazywał przy tym, że brak jest jasnego, czytelnego i uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej). Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – także prewencja. Nie znaczy to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Cel wprowadzenia i funkcje, jakie pełni określona norma, stają się więc ważnym wyróżnikiem dającym odpowiedź na pytanie, z jaką normą mamy do czynienia.

Trybunał Konstytucyjny, w licznych orzeczeniach dokonywał materialnoprawnej oceny różnych regulacji w celu stwierdzenia, czy mają one charakter represyjny (*quasi*-karny) oraz czy i w jakim zakresie należy do nich odnosić konstytucyjne gwarancje przewidziane dla odpowiedzialności karnej (szczególnie te wynikające z art. 42 Konstytucji). Można tu wskazać liczne orzeczenia, np. wyroki: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 117), z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27), z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8), z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65), z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62), z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4), z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103), z 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104). W przytoczonych wypowiedziach Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie sama jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże” (wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). Z punktu widzenia Konstytucji zasadnicze znaczenie ma nie tyle „nazwa” danego postępowania, ile stwierdzenie, czy ze względu na charakter norm prawnych, regulujących to postępowanie, istnieje konieczność zastosowania do nich konstytucyjnych gwarancji dotyczących odpowiedzialności karnej (por. powołany wyrok o sygn. K 18/03). Rozumienie pojęcia „odpowiedzialność karna” na poziomie konstytucyjnym jest niezależne od treści przypisywanych mu w ustawodawstwie zwykłym. Definiując to pojęcie na płaszczyźnie konstytucyjnej, nie można zatem odwoływać się wprost do elementów wyróżniających ten rodzaj odpowiedzialności na płaszczyźnie ustawowej. Taki zabieg umożliwiałby bowiem omijanie gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do odpowiedzialności represyjnej przez formalne kwalifikowanie jej w ustawie jako inny niż karna rodzaj odpowiedzialności. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przez przepisy represyjne należy rozumieć nie tylko przepisy karne *sensu stricto*, ale wszelkie przepisy o charakterze represyjnym, a więc te, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania.

Z tego punktu widzenia Trybunał uznał, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie odpowiada w pełni sformułowanej w doktrynie prawniczej i orzecznictwie charakterystyce środka represyjnego (karnoadministracyjnego). Konstrukcja opodatkowania dochodów nieujawnionych lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach jest instytucją mającą na celu wymierzenie podatku dochodowego w sytuacji niedokonania takiego wymiaru przez samego podatnika. Pełni głównie funkcję restytucyjną, która skierowana jest na uzupełnienie i rekompensatę możliwych strat państwa powstałych w wyniku nierzetelnego wypełnienia przez podatników ich zobowiązań. Ponieważ wysokość strat ponoszonych przez państwo, w wyniku niedopełnienia przez podatników ich obowiązków podatkowych, nie jest w rzeczywistości możliwa do określenia, dlatego ustawodawca przyjął odmienny wzorzec podstawy opodatkowania. Ten odmienny wzorzec opodatkowania znalazł tu zastosowanie wyłącznie w celu odtworzenia ukrytego przez podatnika dochodu i odzyskania wcześniej niezapłaconego podatku. Zwiększone zobowiązanie podatkowe z tytułu nieujawnionych źródeł przychodów pełni również funkcję prewencyjną, sama bowiem możliwość jego ewentualnego zastosowania powinna skłaniać wszystkich zobowiązanych do dobrowolnego wykonywania obowiązków podatkowych.

Założeniem opodatkowania dochodów nieujawnionych jest realizacja obowiązku podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, przekształconego w zobowiązanie podatkowe, które zostało ukryte przez podatnika. Pierwotnym źródłem powinności poniesienia ciężaru podatkowego jest tu zatem powstanie obowiązku podatkowego w związku z osiągnięciem dochodu. W wypadku opodatkowania dochodów nieujawnionych stosunek prawnopodatkowy łączący podatnika z podmiotem publicznoprawnym istnieje – przyjmując

w uproszczeniu – w związku z osiągnięciem dochodu, tyle tylko że w następstwie ukrycia faktu osiągnięcia dochodu oraz na skutek przesłanek wskazanych w ustawie zmienia się jakość i treść tego stosunku.

Z czysto technicznego punktu widzenia podatek od dochodów nieujawnionych jest więc tylko swoistym uzupełnieniem „normalnego trybu” opodatkowania dochodów w schemacie opodatkowania globalnego dochodu. W modelu opodatkowania dochodów ustalanych na podstawie znamion zewnętrznych zakłada się, że zarówno przedmiot podatku dochodowego, jak i jego podstawa istnieją, lecz nie dadzą się w zwykły sposób przewidziany w ustawie odtworzyć celem odwzorowania podatku. W zamian przyjmuje się inne ustawowe znamiona. Stąd też uzasadnione są w pełni opinii przedstawicieli doktryny prawa podatkowego o uzupełniającym czy też substytucjonalnym charakterze konstrukcji podatku od dochodów nieujawnionych – i to nie tylko w odniesieniu do podatku dochodowego, ale również w stosunku do całego systemu podatkowego, co wiąże się z zadaniem jego uszczelniania.

Na podstawie przedstawionej analizy *ratio legis* podatku od dochodów nieujawnionych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie można przypisać charakteru sankcji podatkowej, dublującej sankcję o charakterze karnym (penalnym). Nieujawnienie dochodów podatkowych wymaga podjęcia przez organ działań polegających na ustaleniu wysokości dochodów rzeczywiście uzyskanych przez podatnika i ich opodatkowaniu. Omawiana regulacja jest normą określającą – odrębny, istniejący niezależnie od innych źródeł przychodu, podlegających opodatkowaniu na zasadach ogólnych lub w innych zryczałtowanych formach – podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach. Podstawowy i pierwotny obowiązek podatkowy zostaje tu zastąpiony przez obowiązek wtórny i zastępczy, który dotyczy dochodu w postaci wydatków i majątku. Opodatkowanie dochodu nieujawnionego nie jest, jak już wspomniano, zwyczajną formą wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych, lecz formą nadzwyczajną, stosowaną zastępczo, gdy podatnik, pomimo ciążącego na nim obowiązku, nie ujawnił źródła dochodu, z którą związana jest 75-procentowa stawka podatkowa. Stawka 75-procentowa jest więc stawką szczególną, stosowaną w związku ze szczególną formą opodatkowania.

Odpowiedzialność karna z tytułu ukrycia przedmiotu lub podstawy opodatkowania i narażenia w ten sposób na uszczuplenie należności publicznoprawnej jest odrębna od spełnienia obowiązku podatkowego, ciążącego na podatniku. Dla pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe konieczne jest wykazanie w postępowaniu karnym skarbowym jego zawinienia. Będący przedmiotem pytania prawnego w sprawie o sygn. P 90/08, art. 54 k.k.s. penalizuje zachowania uznane przez ustawodawcę za czyny społecznie szkodliwe, godzące w interes fiskalny państwa. Celem tej regulacji jest zwalczanie przestępczości skarbowej, a więc zachowań polegających na przestępczym, zawinionym, uchylaniu się od płacenia podatków osób, które ukrywają źródła dochodów. Przepis ten pełni zatem zupełnie inną funkcję niż ta, którą można przypisać instytucji opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodu.

Po ustaleniu, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie może być kwalifikowany jako przepis o charakterze karnym (w rozumieniu konstytucyjnym), a w rezultacie nie może być oceniany z uwagi na naruszenie zasady *ne bis in idem*, Trybunał Konstytucyjny zbadał również zasadność zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację prawną zasady proporcjonalności. W jego ocenie, zastosowanie wobec podatnika stawki podatkowej 75-procentowej nie może być rozpatrywane w kategoriach typowej reakcji ustawodawcy. Wysokość tej stawki powoduje, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. prowadzi nie tylko do odzyskania niezapłaconego przez podatnika podatku (funkcja restytucyjna), ale ma na celu również skłonienie podatnika do rzetelnego wywiązywania się z obowiązku podatkowego (funkcja prewencyjna).

Kwestię dublowania czy multiplikacji sankcji (niezależnie od tego, jaki poszczególnie z nich mają charakter) należało zatem rozważyć w aspekcie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. „Nadmierna represywność” powodująca, że oceniane rozwiązanie normatywne uznaje się za nieproporcjonalnie uciążliwe, może bowiem mieć swe źródło w nagromadzeniu różnych negatywnych następstw jednej sytuacji: nie tylko sankcji penalnych, lecz także kar administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych, dowodowych itd. Problem dublowania sankcji jako kwestia proporcjonalności podniesiony został także w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 30), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej przewidzianej w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.), określanej jako „dodatkové zobowiązanie podatkowe”, oraz odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji: „Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi bowiem wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną”. Do powołanego



orzeczenia nawiązał Trybunał w wyroku z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06 (OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95), oceniając podobną regulację, zawartą w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.).

Zasadniczy problem sprowadzał się zatem do kwestii, czy stosowanie podwyższonej stawki podatkowej od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, określonej w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., oprócz kar za wykroczenie skarbowe czy przestępstwo skarbowe, jest przejawem, jak wskazały pytające sądy, kumulowania (dublowania) odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej tej samej osoby, za ten sam czyn. Udzielenie pozytywnej odpowiedzi na postawione pytanie prowadziłoby do uznania, że w badanym stanie prawnym dochodzi do naruszenia zasady proporcjonalności. Ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę równości i zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Oceniając dopuszczalność stosowania podwyższonej stawki podatkowej od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach i kary za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, należy podnieść kilka kwestii.

Po pierwsze, podwyższona stawka podatkowa łagodzona jest sposobem obliczania podstawy podatku od dochodów nieujawnionych. Należy powtórzyć, że odmienny od ogólnych zasad wzorzec podstawy opodatkowania znalazł w tym przepisie zastosowanie tylko i wyłącznie w celu odtworzenia ukrytego przez podatnika dochodu, pochodzącego z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach. Ujawnienie przez samego podatnika źródeł dochodu wyłącza możliwość zastosowania stawki podatkowej w wysokości 75%. Również jeżeli zebrane przez organ podatkowy w toku postępowania dowody wskazują, że podatnik uzyskiwał w danym roku podatkowym przychody ze znanych, choć niezgłoszonych do opodatkowania, źródeł przychodów, organ ten powinien wydać decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego, bez potrzeby wszczynania postępowania dotyczącego dochodów nieujawnionych. Słuszne jest zatem stanowisko, że nie ujawniając – wbrew obowiązkowi – tych źródeł, podatnik niejako godzi się na zastosowanie wobec niego podatku wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f.

Po drugie, zastosowanie podwyższonej stawki podatkowej w opodatkowaniu dochodu nieujawnionego uzasadnione jest przede wszystkim odmiennym sposobem konkretyzacji zobowiązania i związanym z tym brakiem naliczania odsetek za zwłokę. Przyjmuje się bowiem, że wymiar zobowiązania podatkowego od dochodów nieujawnionych wymaga wydania decyzji podatkowej ustalającej jego wysokość. Jeżeli kwota podatku zostanie uregulowana w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji, podatnika nie obciążają odsetki od zaległości podatkowych. W wypadku dochodów opodatkowanych na zasadach ogólnych, z korektą zobowiązania dokonywaną po upływie terminu płatności podatku wiąże się obowiązek zapłaty odsetek od zaległości podatkowej – niezależnie od tego, czy korekta dokonywana jest przez podatnika, czy też przez organ podatkowy. W konsekwencji należy przyjąć, że podwyższona stawka dla dochodów nieujawnionych musi rekompensować niemożność obciążenia pozostającego w zwłoce podatnika świadczeniem odsetkowym. Opodatkowanie dochodów na podstawie oznak zewnętrznych może „sprawiać wrażenie” konstrukcji stwarzającej podatnikowi sytuację niekorzystną w porównaniu z tą, jaka wynika z opodatkowania na zasadach ogólnych. W rzeczywistości może się jednak okazać, że dolegliwość, którą niesie ze sobą opodatkowanie dochodów nieujawnionych z perspektywy rzeczywistego ciężaru, jaki ma ponieść podatnik, jest mniejsza niż ta, która opiera się na opodatkowaniu na zasadach ogólnych.

Oceniając kwestię dopuszczalności ustalania podatku od dochodów nieujawnionych oraz stosowania sankcji karnoskarbowej, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Znamiona majątkowe umożliwiają odtworzenie przez organ wielkości dochodów podatkowych, gdy nieujawnienie dochodów ma charakter oczywisty, a ich wielkość jest znacząca. W wypadku dokonania przez podatnika wydatków, które nie pozostawiły trwałego śladu, nie istnieje możliwość ujęcia ich jako elementu podstawy opodatkowania. Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. umożliwia podatnikowi zachowanie biernej postawy w postępowaniu i nie przewiduje możliwości nałożenia na podatnika obowiązku wyjawienia dokonanych wydatków i wartości zgromadzonego mienia, ciężar zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego spoczywa bowiem na organie podatkowym.

Zastosowanie do ustalonego przez organ podatkowy dochodu zatajonego stawki właściwej według skali podatkowej dla wartości tego dochodu, przy jednoczesnej niemożności naliczenia odsetek od zaległości podatkowej, z uwagi na niemożność przesądzenia, kiedy ów dochód powstał, prowadziłoby do uprzywilejowania podatników nieuczciwych w stosunku do podatników uczciwych. Brak reakcji państwa na ukrywanie dochodów objętych opodatkowaniem oznaczałby lepsze traktowanie podatnika nieujawniającego swoich dochodów, względem podatnika, rzetelnie deklarującego dochody i odprowadzającego podatek w wysokości uwzględniającej rzeczywistą wysokość uzyskanego dochodu. Z konstytucyjnego punktu widzenia rażąco nieusprawiedliwione

byłoby uznanie, że nie ma znaczenia w tym samym stanie faktycznym, czy jeden z podatników realizuje obowiązki nałożone przez normę prawa podatkowego, a inny nie. W ocenie Trybunału, państwo ma obowiązek, wynikający m.in. z art. 84 Konstytucji, egzekwowania od wszystkich podatników wywiązywania się z obowiązku podatkowego, gdyż środki pochodzące z podatku są podstawą utrzymania i sprawnego funkcjonowania państwa, które jest dobrem wszystkich obywateli. Wymaga tego również sprawiedliwość społeczna (art. 2 Konstytucji) oraz zasada uczciwej konkurencji w gospodarce rynkowej.

Nietrudno też zauważyć, że zastosowanie do ustalonego przez organ podatkowy dochodu zatajonego stawki właściwej według skali podatkowej dla wartości tego dochodu, przy jednoczesnej niemożności naliczenia odsetek od zaległości podatkowej, stawiałoby podatnika, który ukrył dochody, w korzystniejszej sytuacji od podatnika, który nie ujawnił co prawda dochodu, jednak jego źródła są znane. Podatnicy należący do ostatniej wymienionej kategorii zobowiązani są bowiem do uiszczenia niezapłaconego podatku wraz z zaległymi odsetkami, co nie uwalnia ich od odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że wymierzenie podatnikowi, na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., zryczałtowanego podatku i ewentualne pociągnięcie go do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe jest przejawem kumulowania odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej, pozostającym w sprzeczności z art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Mechanizm prawny przewidujący odpowiedzialność karnoskarbową podatnika, któremu wymierzono uprzednio zryczałtowany podatek dochodowy, z zastosowaniem 75-procentowej stawki podatkowej, nie może być uznany za nieproporcjonalny czy nadmiernie represyjny.

Już tylko na marginesie warto wskazać, że w doktrynie prawa podatkowego dominuje pogląd, że zwiększona odpowiedzialność podatkowa niektórych podmiotów łamiących prawo podatkowe nie wyklucza ewentualnej odpowiedzialności karnej skarbowej. Uchylenie się od opodatkowania przez nieujawnienie dochodów podlegających opodatkowaniu jest zjawiskiem groźnym dla państwa. Po pierwsze, podważa bowiem racjonalne podstawy i uzasadnienie opodatkowania. Po drugie, negatywnie oddziałuje na planowanie i prognozowanie gospodarcze państwa (niemożność zarówno precyzyjnego zaplanowania, jak i wykonania dochodów budżetowych z tytułu podatków). Po trzecie, zakłóca konkurencję między podmiotami obrotu gospodarczego, dając przewagę podmiotom „oszczędzającym” na zapłacie podatku nad uczciwymi podatnikami. Wreszcie, postrzegając system podatkowy również jako instrument wyrównywania nierówności społecznych, należy wskazać, że nieujawnianie dochodów skutkuje zmniejszeniem zakresu redystrybucji podatkowej i przesunięciem strumienia dochodów od podatników uczciwych do nieuczciwych. Z tych względów nieujawnienie dochodów podlegających opodatkowaniu na gruncie prawa podatkowego ujmowane jest jako działanie naganne w największym stopniu. Nieujawnienie źródła przychodu powinno w związku z tym spotykać się z surowszym traktowaniem przez państwo niż samo nieujawnienie lub ujawnienie w nieprawidłowej wysokości podstawy opodatkowania, by nie spowodować destrukcji – opartego na samodzielnej realizacji zobowiązań podatkowych przez podatników – systemu podatkowego, dla którego sprawnego funkcjonowania rzetelne ujawnienie przedmiotu opodatkowania ma niewątpliwie charakter wzmacniający.

4. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie, w jakim pełnomocnik skarżącej cofnął skargę konstytucyjną, czyli w odniesieniu do zarzutu niezgodności:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 2 Konstytucji, ze względu na dopuszczenie stosowania wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej określonej przez u.p.d.o.f. jako „zryczałtowany podatek dochodowy od dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz sankcji za wykroczenie skarbowe albo przestępstwo skarbowe na podstawie art. 54 k.k.s. (Dz. U. z 2013 r. poz. 186); z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynikało, że – jakkolwiek skarżąca powoływała się ogólnie na zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej – zastrzeżenia dotyczące zgodności z art. 2 Konstytucji odnoszone były w tym wypadku wyłącznie do wywodzonej z tego przepisu zasady *ne bis in idem*,

2) art. 20 ust. 3 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., rozumianego w ten sposób, że w postępowaniu w sprawie nieujawnionych źródeł przychodów obowiązek wykazania źródeł przychodów ciąży na podatniku, z art. 42 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady domniemania niewinności osób poddanych represjom o charakterze *quasi*-karnym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył dodatkowo, że naruszenie konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* ma specyficzny charakter. W świetle tej zasady niekonstytucyjność nie dotyczy bowiem bezpośrednio żadnej z dwóch lub większej liczby obowiązujących równolegle norm sankcjonujących, rozpatrywanych odrębnie, ale całego mechanizmu sankcjonowania, którego elementami są takie normy. Niezgodność rozważanych norm sankcjonujących

z ustawą zasadniczą jest zatem pochodną niekonstytucyjności wskazanego mechanizmu. Postawiony przez skarżącą zarzut uchybienia zasadzie *ne bis in idem*, nawet w razie jego niewycofania, nie mógłby zostać rozpoznany przez Trybunał, gdyż w tym zakresie skarga konstytucyjna nie spełniała warunków dopuszczalności określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Róża Kleibert nie wykazała, by w jej wypadku miało miejsce – poza wymierzeniem podatku od dochodów nieujawnionych – orzeczenie jakiegokolwiek sankcji na podstawie k.k.s. Z treści skargi nie wynikało nawet, by wobec skarżącej zostało wszczęte postępowanie karnoskarbowe. W takiej sytuacji nie można by przyjąć, że w jej sprawie doszło do zastosowania obu reżimów odpowiedzialności prawnej.

Należało poza tym odnotować, że sformułowane przez Różę Kleibert wątpliwości dotyczące dopuszczalności zbiegu odpowiedzialności karnoskarbowej na podstawie art. 54 k.k.s. oraz odpowiedzialności podatkowej na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. zostały poddane szczegółowej analizie w przywoływanym już wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, w którym orzeczono o konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Jakkolwiek wyrok ten nie jest formalnie wiążący w niniejszej sprawie, gdyż dotyczył art. 54 k.k.s. w związku z inną wersją przepisów u.p.d.o.f., to jednak – mając na uwadze, że w relewantnym zakresie mamy do czynienia z identyczną konstrukcją podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, ustalanego według stawki 75-procentowej – trzeba przyjąć, iż zarzut skarżącej dotyczący naruszenia zasady *ne bis in idem* nie mógłby zostać uznany za zasadny. Podkreślenia wymaga jednak, że wyrok o sygn. P 90/08 odnosił się wyłącznie do kwestii zbiegu odpowiedzialności przewidzianej w art. 54 k.k.s. oraz w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. Poza zakresem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zarzutu uchybienia zasadzie *ne bis in idem* pozostało podnoszone przez skarżącą zagadnienie możliwości zastosowania w postępowaniu karnoskarbowym – oprócz wymierzenia kary – środków karnych, określonych w art. 22 § 2 pkt 2-4a k.k.s., tj. przepadku przedmiotów, ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, przepadku korzyści majątkowej i ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku korzyści majątkowej. Ze względu na umorzenie postępowania odnośnie do zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem* Trybunał nie mógł ustosunkować się do wskazanej kwestii. Nie ulega jednak wątpliwości, że w świetle wymogów konstytucyjnych za niedopuszczalną należałoby uznać sytuację, w której w związku z zatajeniem przez podatnika przychodu – poza ustaleniem podatku od dochodów nieujawnionych ze stawką 75-procentową i wymierzeniem kary w postępowaniu karnoskarbowym – orzekany byłby jednocześnie środek karny w postaci przepadku kwoty odpowiadającej wysokości podatku dochodowemu nieuiszczonemu na zasadach ogólnych.

Na marginesie warto również zauważyć, że wyrażone w skardze konstytucyjnej zapatrywanie, zgodnie z którym ustalenie, na podstawie art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach wystarcza do postawienia zarzutu naruszenia art. 54 k.k.s., jest błędne, co jednoznacznie wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego (zob. wyrok z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II KK 20/09, OSNKW nr 11/2009, poz. 95, oraz wyrok z 20 października 2011 r., sygn. akt V KK 340/11, Lex nr 1044081).

5. Następnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do dwóch zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, a mianowicie zarzutu niezgodności:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ze względu na to, że upoważniając organ podatkowy do orzekania, pod pozorem zryczałtowanego podatku dochodowego, o faktycznym przepadku na rzecz Skarbu Państwa 75% dochodów wypracowanych przez podatników, którzy nie ujawnili wszystkich źródeł przychodu, narusza konstytucyjnie ustanowioną wyłączność sądu do orzekania o przepadku rzeczy oraz prawo do sądu,

2) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, ze względu na to, że pod pozorem zryczałtowanego podatku dochodowego wprowadza środek o charakterze sankcji polegającej na konfiskacie 75% wartości mienia uzyskanego w sposób niewykazany legalnie, chociaż czyn zabroniony i jego znamiona powinny zostać określone w taki sposób, by zarówno dla adresata unormowania, jak i dla organów unormowanie to stosujących zakres zastosowania normy prawnokarnej oraz jej rzeczywisty charakter nie budziły wątpliwości.

Łączne rozpoznanie wskazanych zarzutów wynika z tego, że oba opierają się na założeniu, iż rozważany przepis u.p.d.o.f. ma charakter represyjny, karnoadministracyjny czy wręcz *quasi*-karny, a sam podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, ustalany według stawki 75-procentowej, jest instytucją prawa represyjnego równoznaczną z przepadkiem mienia. Zanim jednak Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wskazanych zarzutów, konieczne było rozpatrzenie ich dopuszczalności. Uzasadnione w tym kontekście są dwie uwagi.

Po pierwsze, sformułując zarzut niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 46 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżąca w żaden sposób nie uzasadniła, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanej

regulacji z drugim z powołanych wzorców konstytucyjnych. Wydaje się, że art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej został powołany jedynie w celu wzmocnienia argumentacji przemawiającej za naruszeniem art. 46. Zabieg ten był jednak bezcelowy, gdyż treść normatywna obu postanowień Konstytucji jest od siebie niezależna. Art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej gwarantuje prawo do sądu w każdej sprawie, przy czym nie rozstrzyga, czy taka sprawa ma od samego początku być rozpoznawana przez sąd, natomiast art. 46 ustawy zasadniczej zastrzega, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Skarżąca nie wykazała zatem, w jaki sposób art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. miałby naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji, co skądinąd nie dziwi, skoro nie reguluje on jakichkolwiek zagadnień związanych z prawem do sądu. Podkreślenia wymaga przy tym, że decyzje ustalające podatek od dochodów nieujawnionych podlegają zaskarżeniu, na zasadach ogólnych, do sądu administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał w konsekwencji, że analizowany zarzut może zostać rozpoznany jedynie w kontekście wzorca, którym jest art. 46 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu.

Po drugie, zarzucając niezgodność art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, skarżąca w żaden sposób nie uzasadniła, w jaki sposób kwestionowany przepis prawny miałby uchybiać zasadzie demokratycznego państwa prawnego lub zasadzie sprawiedliwości społecznej, bądź zasadom z nich wywodzonym, inaczej niż przez naruszenie drugiego z powołanych wzorców konstytucyjnych. Z analizy skargi konstytucyjnej jednoznacznie wynika, że jej celem jest zakwestionowanie zgodności rozważanego przepisu u.p.d.o.f. jedynie z zasadą szczególnej określoności regulacji karnych, tudzież – przy odpowiednim zastosowaniu art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej – z zasadą szczególnej określoności regulacji represyjnych. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że rozpatrywany zarzut może zostać rozpoznany wyłącznie w kontekście wzorca, którym jest art. 42 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu.

Należy jednak zastrzec, że Trybunał Konstytucyjny dostrzegł możliwość, iż intencją skarżącą, niewyrażoną jednak *expressis verbis*, było zakwestionowanie art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z punktu widzenia zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym – będącą jej składową – zasadą poprawnej legislacji; w skardze konstytucyjnej formułuje się bowiem zarzut braku jednoznaczności i precyzji rozważanego przepisu prawnego. Obligowałoby to Trybunał – w świetle zasady *falsa demonstratio non nocet* – do rozpoznania ujętego w ten sposób zarzutu. Okoliczność ta nie ma jednak istotnego znaczenia, gdyż identyczne zastrzeżenie wiąże się z innym zarzutem przedstawionym przez skarżącą, dotyczącym niezgodności art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w związku z art. 68 § 4 o.p. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Aprobując zapatrywanie wyrażone w sprawie o sygn. P 90/08, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie przewiduje ani kary, ani środka karnego, w szczególności w postaci przepadku mienia. Tym samym nie sposób rozważany przepis prawny traktować jako mający charakter represyjny. Instytucja podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach stanowi nadzwyczajną reakcję ustawodawcy na zjawisko zatajania uzyskiwanych przez podatników przychodów; wysoka 75-procentowa stawka tego podatku pełni funkcję prewencyjną, gdyż ma zniechęcać do oszustw podatkowych, szczególnie trudnych do wykrycia przez organy administracji podatkowej. Rozważana stawka pozwala jednak przede wszystkim zrekompensować straty poniesione przez państwo, w tym podatek dochodowy nieuiszczony na zasadach ogólnych oraz należne odsetki za zwłokę, których w wypadku nieujawnienia źródła przychodu nie można naliczyć ze względu na brak wiedzy odnośnie do czasu powstania zobowiązania podatkowego. Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto – uzupełniając wywoły zawarte w wyroku wydanym w sprawie o sygn. P 90/08 – że jakkolwiek podatek nie ma charakteru opłaty za określone świadczenia wzajemne, to jednak należy wziąć pod uwagę, iż koszty postępowań w sprawie nieujawnionych dochodów są istotnie wyższe niż koszty związane z postępowaniami w sprawie weryfikacji deklaracji podatkowych, gdy administracji podatkowej znane są źródła przychodów oraz sama wysokość przychodu, a weryfikacja dotyczy jedynie np. odliczonych kosztów, prawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania czy zasadności skorzystania z ulg. Nie ma zatem przeszkód, by zwiększone koszty postępowań podatkowych obarczały, przynajmniej częściowo – w ramach wymierzonego podatku ze stawką 75-procentową – nieuczciwych podatników. Nie jest bowiem sprawiedliwe, by koszty spowodowane ich nielojalnym postępowaniem wobec państwa przerzucać na całe społeczeństwo.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swoje stanowisko, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie kształtuje instytucji o charakterze represyjnym, w szczególności równoznacznej z przepadkiem mienia. Z tego względu art. 42 ust. 1 i art. 46 Konstytucji nie mogły zostać uznane za adekwatne wzorce kontroli kwestionowanej regulacji.

6. W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny odniósł się do dwóch innych zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, a mianowicie zarzutu niezgodności:

1) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie praw ekonomicznych podatników przez ingerencję w ich prawo własności, wyrażające się w obciążeniu podatnika obowiązkiem zapłaty podatku w wysokości 75% ustalonego przez organ podatkowy dochodu, co w rzeczywistości skutkuje pozbawieniem podatnika niemal całego niezgłoszonego do opodatkowania dochodu i wykazuje cechy zbliżone do konfiskaty mienia, godzącej w istotę prawa własności,

2) art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na zastosowanie środka w postaci podatku w wysokości 75% ustalonych przez organ podatkowy dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach, który to środek nie jest instrumentem koniecznym i nieodzownym do realizacji przez ustawodawcę postulatu powszechnego opodatkowania podatkiem dochodowym wszystkich grup osób fizycznych.

Łączne rozpoznanie wskazanych zarzutów wynika z tego, że oba opierają się na założeniu, iż rozważany przepis u.p.d.o.f. w niedopuszczalny sposób ingeruje w istotę prawa własności i innych praw majątkowych skarżącej, a w szczególności narusza ich istotę. Zanim jednak Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wskazanych zarzutów, konieczne było rozpatrzenie ich dopuszczalności. Uzasadnione w tym kontekście są dwie uwagi.

Po pierwsze, formułując zarzut niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, skarżąca w żaden sposób nie uzasadniła, w jaki sposób kwestionowany przepis narusza art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej. Należy zauważyć, że każdy z trzech ustępów art. 64 Konstytucji reguluje odmienny zakres zagadnień związanych z prawem własności. Art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony, przy czym jej art. 64 ust. 2 doprecyzowuje, że rozważane prawa mają podlegać ochronie równej dla wszystkich. Zagadnienie dopuszczalności ograniczania prawa własności zostało uregulowane z kolei w art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie dochodzi do naruszenia jej istoty. Granice możliwych ograniczeń pozostałych praw majątkowych wynikają z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, z zastrzeżeniem, że omawiany przepis, w zakresie nieuregulowanym w jej art. 64 ust. 3, odnosi się również – jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – do ingerencji w prawo własności.

Mając na uwadze, że zarzut postawiony w skardze konstytucyjnej nie dotyczy konstrukcji prawa własności i innych praw majątkowych, czy też braku ich należytego zabezpieczenia, ale jedynie ich ograniczeń, Trybunał przyjął, że skarżąca nie uzasadniła zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji postępowanie w tym zakresie podlegało umorzeniu.

Po drugie, zarzucając niezgodność art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżąca – ponownie – nie uzasadniła swoich zastrzeżeń dotyczących naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady sprawiedliwości społecznej, na które to zasady powołuje się jednak w skardze konstytucyjnej. Jak zauważyła skarżąca, kwestionowana przez nią regulacja prowadzi do naruszenia „zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które może nastąpić również przez stanowienie norm, które godzą w zaufanie obywatela, iż państwo – realizując zasady Konstytucji – nie ustanawia norm rażąco niesprawiedliwych i z ustawą zasadniczą sprzecznych. Ustawodawca nie powinien swymi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swych działań. W omawianym przypadku brak zaufania do państwa wynika z pozbawienia obywatela przedmiotu jego własności jako swoistej kary, bez przypisania mu zarzucanego czynu w toku postępowania o charakterze karnym. W tym zatem sensie kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Należy uznać, że w istocie analizowany zarzut sprowadza się do innych sformułowanych przez skarżącą zastrzeżeń odnośnie do niezgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z ustawą zasadniczą, w tym jej art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 46 czy też art. 64 ust. 3. Skoro jednak w tym wypadku nie sformułowano zarzutu samodzielnego naruszenia art. 2 Konstytucji, postępowanie w omawianym zakresie podlegało umorzeniu.

By uniknąć niejasności, należy zauważyć, że zasada proporcjonalności wywodzona jest – niezależnie – zarówno z art. 31 ust. 3, jak i z art. 2 ustawy zasadniczej (na temat rozróżnienia wskazanych ujęć zasady proporcjonalności zob. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). W pierwszym wypadku rozpatrywana zasada dotyczy przepisów prawnych przewidujących ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, natomiast w drugim wypadku odnosi się przede wszystkim do regulacji nakładających określone powinności, bez związku jednak z ingerencją w konstytucyjne prawa lub wolności, oraz – wyjątkowo – do regulacji, które ograniczają wprawdzie prawa lub wolności konstytucyjne, ale nie podlegają kontroli z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. co do zasady regulacje daninowe, których konstytucyjność – w związku z zarzutem nadmiernego fiskalizmu – może zostać zakwestionowana jedynie na podstawie zasady

proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji). Można by zatem rozważyć, czy intencją skarżącą nie było powołanie jako wzorca kontroli – oprócz zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji – również zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Przeciwno takiej interpretacji skargi konstytucyjnej przemawia jednak wyraźnie stanowisko samej skarżącej. Mimo iż przywołuje ona ubocznie wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98 (OTK ZU nr 4/1999, poz. 72), w którym przedstawiono treść zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, oraz wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, w którym z art. 2 ustawy zasadniczej wyprowadzono zakaz nadmiernego fiskalizmu, to jednocześnie koncentruje się wyłącznie na zarzucie naruszenia zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zastrzeżenia dotyczące zgodności z art. 2 ustawy zasadniczej ogranicza – na co jednoznacznie wskazuje cytowany wcześniej fragment skargi konstytucyjnej – do zarzutu naruszenia innych postanowień konstytucyjnych.

Na marginesie warto jednak zauważyć, że zagadnienie zgodności art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. z zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zostało już pośrednio przesądzone w przywoływanym wyroku TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08. Jakkolwiek wyrok ten nie jest formalnie wiążący w niniejszej sprawie, gdyż dotyczył art. 54 k.k.s. w związku z inną wersją przepisów u.p.d.o.f., to jednak – mając na uwadze, że w relevantnym zakresie mamy do czynienia z identyczną konstrukcją podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, ustalanego według stawki 75-procentowej – trzeba przyjąć, iż ewentualny zarzut dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 2 Konstytucji, nie mógłby zostać uznany za zasadny. Należy przy tym podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny jako zgodne z ustawą zasadniczą ocenił jednoczesne stosowanie podwyższonej stawki podatkowej od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach oraz wymierzanie kary za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, nie sposób zatem założyć, by możliwe było uwzględnienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu w wypadku samego art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. Ponownie należy jednak zastrzec, że wyrok o sygn. P 90/08 odnosił się wyłącznie do kwestii zbiegu odpowiedzialności przewidzianej w art. 54 k.k.s. oraz w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. Poza zakresem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 ustawy zasadniczej, pozostało podnoszone przez skarżącą zagadnienie możliwości zastosowania w postępowaniu karnoskarbowym – oprócz wymierzenia kary – środków karnych, określonych w art. 22 § 2 pkt 2-4a k.k.s., tj. przepadku przedmiotów, ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów, przepadku korzyści majątkowej i ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku korzyści majątkowej. Zagadnienie to nie mogło zostać poddane ocenie Trybunału, gdyż skarżąca nie sformułowała zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 2 Konstytucji, a poza tym nie wykazała, by w stosunku do niej zostało wszczęte postępowanie karnoskarbowe, czy – tym bardziej – by w takim postępowaniu orzeczono wobec niej karę lub środek karny, przewidziane w k.k.s. Należy jednak powtórzyć, że nie ulega wątpliwości, iż w świetle wymogów konstytucyjnych za niedopuszczalną należałoby uznać sytuację, w której w związku z zatajeniem przez podatnika przychodu – poza ustaleniem podatku od dochodów nieujawnionych ze stawką 75-procentową i wymierzeniem kary w postępowaniu karnoskarbowym – orzekany byłby jednocześnie środek karny w postaci przepadku kwoty odpowiadającej wysokością podatku dochodowemu nieuiszczonemu na zasadach ogólnych.

Ostatecznie zatem Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, czyli zarzutu nieuwzględnienia zasady proporcjonalności w kontekście ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych oraz zarzutu uchybienia zakazowi naruszania istoty tych praw. Przed rozpoznaniem wskazanego zarzutu Trybunał Konstytucyjny za właściwe uznał poczynienie kilku uwag ogólnych dotyczących wzorców kontroli konstytucyjności prawa w wypadku regulacji prawa podatkowego.

Podstawowymi przepisami Konstytucji regulującymi możliwość nakładania na jednostki podatków są art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej, z których to przepisów – ujmowanych samodzielnie lub łącznie – wywodzi się szereg zasad konstytucyjnych, w tym przede wszystkim zasadę władztwa daninowego państwa, upoważniającą organy władzy publicznej do stanowienia i egzekwowania regulacji podatkowych, oraz zasadę powszechności opodatkowania, nakazującą wszystkim podporządkowanie się takim regulacjom. Powołane przepisy stanowią podstawę ograniczania chronionych konstytucyjnie prawa własności i innych praw majątkowych, wyłączając w rozważanym zakresie, przynajmniej co do zasady, zastosowanie art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Stanowisko o nieadekwatności zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w odniesieniu do regulacji prawa daninowego wyrażono w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku TK z 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106), stwierdzono: „W ocenie skarżącej (...) wskazany przepis ustawy, jak i zaskarżone przepisy wydane na jego podstawie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie spełniają przesłanki proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych

ma szczególną podstawę konstytucyjną (art. 84 Konstytucji), przez co jej dopuszczalność może być rozpatrywana nie w kategoriach stopnia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kontekście relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony, a ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony (...) Wzorzec konstytucyjności wynikający z art. 31 ust. 3 należy uznać więc za nieadekwatny w sprawie". Z kolei w postanowieniu TK z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23), wydanym w pełnym składzie, zauważono: „Zakres swobody ustawodawcy ograniczony jest również przez konstytucyjne wolności i prawa człowieka. Należy jednak podkreślić, że relacja między konstytucyjnymi wolnościami i prawami człowieka a obowiązkami podatkowymi wyznaczona jest przede wszystkim przez zasadę powszechności opodatkowania. Ze względu na to, że nałożenie obowiązków podatkowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84, nie może ono być rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez obywatela może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada proporcjonalności". Analogiczne zapatrywanie wyrażono w wyroku TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65), w którym stwierdzono: „Z konstytucyjnej zasady władztwa daninowego wynika możliwość decydowania, jaki stan faktyczny prowadzi do powstania obowiązku i zobowiązania podatkowego. W niniejszej sprawie wątpliwości pytającego sądu budzi przede wszystkim rozstrzygnięcie ustawodawcy polegające na powstaniu obowiązku w odniesieniu do podatku od czynności cywilnoprawnych z momentem powołania się podatnika na dokonanie czynności, od której nie uiścił w ustawowym terminie należnego podatku. Zdaniem Trybunału, sytuacja taka nie rodzi konstytucyjnych zastrzeżeń, zważywszy że ponowne powstanie obowiązku następuje na skutek określonego działania podatnika, służąc zarazem usprawiedliwionym celom konstytucyjnym. Ingerencja w majątek podatnika nie ma charakteru ograniczenia jego konstytucyjnego prawa, lecz jest ustanowieniem obowiązku publicznoprawnego w postaci konieczności zapłaty podatku. Nakładany w trybie art. 3 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c. podatek, chociaż współkształtuje ramy własności (majątku) podatnika, to nie może być postrzegany przez pryzmat ograniczenia czy też pozbawienia własności. Tym samym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji".

Stanowisko o nieadekwatności art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do regulacji prawa daninowego można poprzeć tymi samymi argumentami, jakimi posłużono się, uzasadniając nieadekwatność w omawianym zakresie jej art. 31 ust. 3. Jakkolwiek kwestia ta nie zawsze jest ujmowana jednolicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, to – tytułem przykładu – można przywołać wyrok z 13 października 2008 r., sygn. K 16/07 (OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136), w którym zauważono: „W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał, czy art. 64 Konstytucji może stanowić adekwatny wzorzec kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego, przyjmując konsekwentnie, że 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, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem prawa własności (art. 64 ust. 3) – prowadziłoby do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym (a nie tylko obywatelskim) obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym, a mianowicie w art. 84 Konstytucji oraz w przepisach zamieszczonych w rozdziale X Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego (jednostek samorządu terytorialnego) można traktować jako funkcjonujące „równolegle” i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od treści tych przepisów. Przeciwnie – należy uznać, że przepisy Konstytucji, gwarantujące lub przyznające określone wolności i prawa, mogą być adekwatnym wzorcem kontroli także dla przepisów nakładających obowiązki, o ile zachodzi rzeczywisty związek pomiędzy realizacją danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej wolności lub prawa jednostki proklamowanych przez Konstytucję. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. W wyniku przymusowej egzekucji należnych państwu świadczeń podatkowych może dojść do utraty własności rzeczy i innych praw majątkowych. 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 w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji

między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony. Wprowadzenie obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale mimo to jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. np. wyroki z: 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 27 lipca 2004 r., sygn. SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71; 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 94; 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110)".

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 nie są adekwatnymi wzorcami kontroli regulacji prawa daninowego, w tym podatkowego. Jednocześnie podkreślił, że w świetle jego orzecznictwa dopuszczalne są dwa wyjątki od tak sformułowanej zasady ogólnej.

Po pierwsze, nie można wykluczyć, że pod pozorem regulacji daninowej ustawodawca ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym. Przykładem takiej sytuacji byłoby nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia (zob. wyroki TK: z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64; z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; z 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; z 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06; oraz postanowienie TK z 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06). W rozważanym wypadku możliwe jest formułowanie zarzutu niekonstytucyjności przez odwołanie się zarówno do zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), jak i do zakazu naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji), w tym prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po drugie, istotne jest podkreślenie, że nieadekwatność art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w wypadku regulacji daninowych dotyczy jedynie kwestii nałożenia na jednostki obowiązku określonych świadczeń oraz ustalenia ich wielkości czy wysokości. Nie można zatem wykluczyć powoływania jednego lub obu z rozważanych wzorców w odniesieniu do innych zagadnień, normowanych przepisami prawa daninowego, np. związanych:

1) ze zwrotem podatku; jak zauważono w wyroku TK z 13 października 2008 r., sygn. K 16/07: „W świetle powyższych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego dla potrzeb niniejszej sprawy trzeba wyraźnie rozróżnić samo nałożenie obowiązku podatkowego od sposobu jego realizacji. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje samego nałożenia podatku VAT, ale sposób realizacji zwrotu różnicy podatku naliczonego i należnego. Nie mamy tu do czynienia z zarzutem ingerencji polegającej na nałożeniu podatku, ale z zarzutem ingerencji w prawa majątkowe przysługujące podatnikowi, który – ogólnie rzecz ujmując – już zrealizował swój obowiązek podatkowy, w wyniku czego powstała „nadpłata” należnego podatku. Konsekwencją kwestionowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacji jest zmniejszenie wielkości środków finansowych pozostających w dyspozycji podatnika. Artykuł 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o VAT nie normuje sfery nakładania obowiązku podatkowego, ale sferę realizacji tego obowiązku. Dlatego też przepis ten może być oceniany z punktu widzenia art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”;

2) z wymogami formalnymi, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty podatku (zob. wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50),

3) z deklaracjami majątkowymi mającymi ułatwić organom podatkowym pozyskiwanie informacji (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83).

Odnosząc poczynione ustalenia do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że żaden z podanych wyjątków nie zachodzi w wypadku rozpatrywanej skargi konstytucyjnej. Art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. jest przepisem prawa podatkowego, ustanawiającym specyficzny rodzaj podatku dochodowego od osób fizycznych. Nie mamy tu do czynienia z regulacją pozornie daninową, gdyż – jak wynika z dotychczasowych ustaleń – rozważany podatek, ustalany według wysokiej stawki 75-procentowej, nie pełni funkcji represyjnej, ale funkcję rekompensacyjną. Jego wysokość pozwala odzyskać kwotę podatku nieuiszczonego na zasadach ogólnych oraz ryczałtowo: odsetki za zwłokę i zwiększone koszty postępowania podatkowego. Przedstawionej konstatacji nie zmienia okoliczność, że dodatkowo celem kwestionowanej regulacji jest również prewencja, czyli zniechęcenie podatników do ukrywania swoich przychodów. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z dokonanej analizy wzorców konstytucyjnych można by wnosić, że swoboda ustawodawcy w dziedzinie prawa daninowego jest nieograniczona. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak inny wniosek. Przyjmuje się bowiem jednolicie, że daleko idące uprawnienia ustawodawcy do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego są w swoisty sposób równoważone koniecznością respektowania przez ustawodawcę warunków formalnych, wynikających z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. Mając na uwadze, że standardy związane z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z wywodzoną z niej zasadą



zauwania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zostały omówione przy rozpoznawaniu ostatniego zarzutu przedstawionego przez skarżącą, należało skoncentrować się na dwóch pozostałych postanowieniach ustawy zasadniczej.

Przed wszystkim wypada przypomnieć, że art. 84 i art. 217 Konstytucji stanowią samodzielną podstawę ograniczania prawa własności i praw majątkowych przez regulacje daninowe. Nie znaczy to jednak, że przepisy dotyczące obowiązków daninowych jednostki wobec państwa można traktować jako funkcjonujące bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, całkowicie niezależnie od ich treści. Konieczne jest zauważenie, iż w istocie rozważane postanowienia konstytucyjne pełnią podwójną funkcję:

1) z perspektywy obowiązków jednostki przewidują powinność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków,

2) z perspektywy praw i wolności jednostki przewidują możliwość ograniczania tych praw i wolności, które mogą doznać uszczerbku w wyniku realizacji czy egzekucji obowiązków daninowych, w zasadzie wyłączając w tym wypadku gwarancje wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji; skoro jednak art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej są przepisami współkształtującymi treść konstytucyjnych praw i wolności, a mianowicie określającymi warunki, na jakich rozważane prawa i wolności mogą być ograniczane przez przepisy daninowe, nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że stanowią one w tym zakresie – podobnie jak art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do innych ograniczeń – samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa, w tym również w wypadku kontroli zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej; podmioty wnoszące taką skargę są uprawnione skonstruować zarzuty naruszenia ich praw lub wolności przez regulację daninową przez odwołanie się do zasady wyłączności ustawy w prawie daninowym lub zasady szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzonych z art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej, podobnie jak w odniesieniu do innych regulacji dopuszczalne jest przedstawienie zarzutu niezgodności z zasadą wyłączności ustawy w wypadku ograniczania praw i wolności konstytucyjnych lub zasadą szczególnej określoności regulacji ustanawiających takie ograniczenia.

Należy jednocześnie zauważyć, że Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień dotyczących wielkości nakładanych obowiązków daninowych. Nie znaczy to jednak, iż w tym zakresie ustawodawcy przysługuje całkowita swoboda. Musi on bowiem respektować – poza wymogiem nienaruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych, o czym już wspomniano wcześniej – również wszelkie zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej. Wielkość obciążeń daninowych, w tym podatkowych, ogranicza zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji, w związku z którą możliwe jest postawienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu, a pośrednio również zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości. Rozważane zarzuty mogą przy tym zostać podniesione także w skardze konstytucyjnej, gdyż – mając na uwadze, że obowiązki daninowe są zawsze korelatem ograniczeń praw i wolności – każda z tych zasad stanowi dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w tym trybie. Ustanowienie nieproporcjonalnego, niesprawiedliwego lub nierównego obciążenia daninowego jest przecież zarazem niezgodnym z Konstytucją ograniczeniem praw i wolności jednostki. Należy jednak zastrzec, że powoływanie się na ogólne zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej, w szczególności na zasadę sprawiedliwości społecznej, jedynie sporadycznie może prowadzić do uznania regulacji daninowej za niekonstytucyjną, gdyż w zakresie praw i wolności ekonomicznych swoboda ustawodawcy jest większa niż w wypadku praw i wolności osobistych czy politycznych.

7. W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zarzutu niezgodności art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w związku z art. 68 § 4 o.p. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, ze względu na naruszenie praw ekonomicznych podatników przez pozbawienie ich możliwości powoływania się na zarzut przedawnienia zobowiązań podatkowych z upływem pięcioletniego okresu od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku, co stanowi konsekwencję wydania przez organ podatkowy decyzji ustalającej podatek od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, wydłużającej przewidziany w ustawie termin przedawnienia tych zobowiązań do granic nieokreślonych jakimikolwiek ramami czasowymi. Rekonstruując zarzut postawiony przez Różę Kleibert, należało wziąć pod uwagę, że ze skargi konstytucyjnej jednoznacznie wynika, iż podstawowym wzorcem kontroli ma być zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym – jako jej składowe – zasada poprawnej legislacji i zasada ochrony stabilności stosunków prawnych. Art. 64 ust. 1 Konstytucji został natomiast powołany związkowo w celu wskazania, że ukształtowana niezgodnie z ustawą zasadniczą instytucja podatku od dochodów nieujawnionych negatywnie oddziałuje na prawa majątkowe, w szczególności na prawo własności.

Pozostało jeszcze rozstrzygnąć kwestię ujęcia przedmiotu kontroli, który miałby obejmować art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w związku z art. 68 § 4 o.p. Wątpliwości budziło bowiem związkowe powiązanie

art. 68 § 4 o.p. Jak wskazano już wcześniej, wszystkie wymienione przepisy prawne stanowią łącznie podstawę rekonstrukcji normy kompetencyjnej, upoważniającej organy podatkowe do ustalenia podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach. Z analizy skargi konstytucyjnej jednoznacznie przy tym wynika, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji odnoszony jest jednolicie do całej instytucji podatku od dochodów nieujawnionych, a to znaczy, że art. 68 § 4 o.p. nie został przywołany wyłącznie w celu wyeksponowania mankamentów art. 20 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. Związkowe powołanie rozważanych przepisów prawnych w *petitum* skargi konstytucyjnej wynikało zatem z przyjętej powszechnie techniki wskazywania treściowo powiązanych przepisów; takie powołanie nie występuje już zresztą w uzasadnieniu skargi. Trybunał Konstytucyjny uznał w tej sytuacji, że przedmiotem kontroli będą – równorzędnie – art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. oraz art. 68 § 4 o.p.

7.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji, przypomnieć wypada przynajmniej niektóre wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tej zasady. W wyroku TK z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, stwierdzono: „W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat tej zasady (...), konsekwentnie reprezentując stanowisko, że jest ona związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na ich wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciążących na nich obowiązków. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”.

Szczegółowej analizie wymogów wynikających z zasady poprawnej legislacji w obszarze prawa podatkowego, uwzględniającej dotychczasowy dorobek Trybunału Konstytucyjnego, dokonano ostatnio w wyroku z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71). W świetle tego orzeczenia, stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych (w tym wypadku możemy mieć do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań decydują tu nie organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania) bądź 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii. 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 precyzji powinien wzrastać 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.

Dopiero jeżeli dana regulacja prawna okazuje się niejasna w sposób kwalifikowany, uzasadnia to stwierdzenie jej niekonstytucyjności ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji będącej komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), wzmocnionej – ewentualnie – przez przepisy ustawy zasadniczej ustalające

szczególne wymogi określoności przepisów prawnych w niektórych gałęziach prawa czy w odniesieniu do niektórych zagadnień (prawo karne, prawo daninowe, ograniczenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie).

Należy przy tym stanowczo podkreślić, że również wówczas, gdy przedmiotem postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym są przepisy nieprecyzyjne czy niejednoznaczne, kontrola merytoryczna nie dotyczy sposobu stosowania danego uregulowania przez organy władzy publicznej, w tym przez sądy, lecz jego zgodności z normami hierarchicznie wyższymi. Skoro we wskazanym wypadku przedmiotem zastrzeżeń jest jakość budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów prawnych, o uznaniu regulacji za zgodną bądź niezgodną z ustawą zasadniczą decyduje to, czy istnieje możliwość odtworzenia na jej podstawie norm prawnych jako wypowiedzi jednoznacznie nakazujących albo zakazujących określonym podmiotom, zwanym ich adresatami, by w pewnych okolicznościach podjęły jakieś działania albo zaniechały jakichś działań. Biorąc pod uwagę, że w rozważanej sytuacji nie istnieje inna metoda ustalenia, czy badane uregulowanie jest konstytucyjne, rozstrzygnięcie kwestii zgodności z ustawą zasadniczą z konieczności wymaga przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny samodzielnej interpretacji zaskarżonego unormowania wraz z jego otoczeniem normatywnym, z uwzględnieniem jednak stanowisk wypracowanych w praktyce, w tym przede wszystkim poglądów judykatury, a w szczególności orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Działania tego rodzaju nie można w żadnym razie utożsamiać z dokonywaniem przez Trybunał powszechnie wiążącej wykładni aktów normatywnych.

Trybunał Konstytucyjny zauważył zarazem, że z naruszeniem zasady poprawnej legislacji możemy mieć wyjątkowo do czynienia w sytuacji odwrotnej, a mianowicie w razie gdy danym przepisom prawnym zostało przypisane, wskutek ich trwałej, powszechnej i jednolitej wykładni, określone znaczenie normatywne. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał zapatrywaniem, przedmiotem kontroli staje się wówczas norma prawna, którą odtworzono w praktyce orzecniczej. Może się przy tym zdarzyć, że znaczenie nadane przez organy władzy publicznej pewnej regulacji, niebudzącej zastrzeżeń z punktu widzenia ustawy zasadniczej, okazuje się sprzeczne z Konstytucją, co jest wynikiem zignorowania przez te organy obowiązku dokonywania wykładni wszystkich przepisów prawnych w zgodzie z aktami normatywnymi o wyższej mocy prawnej. Omawiany wypadek niekonstytucyjności wystąpi nie tylko w sytuacji, gdy spośród kilku możliwych, akceptowalnych i nieakceptowalnych konstytucyjnie znaczeń przepisu prawnego został wybrany wariant interpretacyjny niedający się uzgodnić z Konstytucją, lecz także w sytuacji, gdy w ramach gałęzi prawa, w których obowiązuje szczególny standard wymaganej określoności regulacji ustawowej (prawo daninowe, prawo karne), pewna regulacja jest stosowana *per analogiam* bądź w sposób rozszerzający na niekorzyść podmiotów obowiązanych. Dochodzi przez to do naruszenia zakazu wykładni przez analogię bądź zakazu wykładni rozszerzającej, które to zakazy mają w tych dziedzinach prawa bezpośrednie uzasadnienie konstytucyjne. W ostatnio wymienionych wypadkach nie byłaby trafna teza o naruszeniu przez prawodawcę przewidzianych w ustawie zasadniczej wymogów treściowych dla stanowionego prawa (odtworzone przez organy władzy publicznej normy prawne nie musiałyby przecież być materialnie niezgodne z normami Konstytucji). Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że mielibyśmy wówczas do czynienia z naruszeniem zasady poprawnej legislacji, skoro prawodawca przez odpowiednie sformułowanie aktu normatywnego nie wykluczył niedopuszczalnego z punktu widzenia ustawy zasadniczej analogicznego bądź rozszerzającego stosowania przepisów prawnych albo – jeśli pomimo zachowania wymaganego standardu legislacyjnego – nie zareagował następczo na niewłaściwą ich interpretację w praktyce orzecniczej i nie wprowadził do aktu normatywnego koniecznych zmian mających na celu jej wyeliminowanie. Odmienne stanowisko prowadziłyby w wypadku podniesionych do rangi konstytucyjnej zasad *nullum crimen sine lege* czy *nullum tributum sine lege* (których komponentem jest zakaz wykładni przez analogię oraz zakaz wykładni rozszerzającej na niekorzyść podmiotów obowiązanych) do pozbawienia ich – w istotnym stopniu – praktycznego znaczenia w zakresie związanym z kontrolą konstytucyjności prawa. Nie trzeba przy tym przekonywać, że ustalenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z omawianym wypadkiem niekonstytucyjności, wymaga przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny samodzielnej wykładni zakwestionowanych przepisów i porównania jej wyników ze stanowiskiem wypracowanym przez organy władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał również, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązanego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że – z zastrzeżeniem skarżonych przepisów prawnych – w dalszych rozważaniach dotyczących podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanujących

pokrycia w ujawnionych źródłach, odwoływał się do u.p.d.o.f. i o.p. w wersjach aktualnie obowiązujących, co – mając na uwadze, iż ich podstawowe konstrukcje pojęciowe nie uległy zmianie na przestrzeni lat – nie wpłynęło na wynik prowadzonej analizy, a pozwoliło uniknąć niepotrzebnych komplikacji.

Mając na uwadze złożoność rozpatrywanej materii, należy uprzedzić, że w toku prowadzonej analizy zostało omówionych kilka zagadnień i związanych z nimi poważnych zastrzeżeń. Trybunał Konstytucyjny odniósł się, w kolejności, do następujących zagadnień: pojęcia przychodu nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych (w tym czynienia wydatków i gromadzenia mienia jako zewnętrznych znamion wystąpienia takiego przychodu oraz braku pokrycia w przychodach opodatkowanych i wolnych od opodatkowania), biegu terminu wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych, ciężaru dowodu w postępowaniu dotyczącym wskazanego podatku, obowiązku przechowywania dokumentacji podatkowej, opodatkowania przychodów wynikających z czynności niemogących być przedmiotem prawnie skutecznej umowy oraz zbiegu instytucji ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych i określenia wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Wskazane zagadnienia były wielokrotnie rozważane w praktyce organów podatkowych i w orzecznictwie sądów administracyjnych, chociaż należy zauważyć, że nie doprowadziło to do zadowalającego rozstrzygnięcia związanych z nimi wątpliwości. Z jednej strony niektóre szczegółowe problemy interpretacyjne (np. związane z biegiem terminu wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych) nie zostały należycie dostrzeżone, a z drugiej strony większość spornych kwestii rozstrzygnięto z naruszeniem zasady *in dubio pro tributario*, mającej konstytucyjne uzasadnienie.

Przystępując do omówienia skarżonych regulacji, należało zauważyć, że opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podlegają dochody powiązane z różnymi źródłami przychodów. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., przychodami, z pewnymi zastrzeżeniami, są otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartość otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. Kategorie źródeł przychodu zostały wyliczone w art. 10 ust. 1 u.p.d.o.f. i sprecyzowane w jej art. 12-20. Zalicza się do nich: stosunek służbowy, stosunek pracy, w tym spółdzielczy stosunek pracy, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną, pracę nakładczą, emeryturę lub rentę, działalność wykonywaną osobiście, pozarolniczą działalność gospodarczą, działy specjalne produkcji rolnej, najem, podnajem, dzierżawę, poddzierżawę oraz inne umowy o podobnym charakterze, kapitały pieniężne i prawa majątkowe, odpłatne zbycie oraz inne źródła. Ustawodawca przewidział jednak w art. 2 ust. 1 u.p.d.o.f., że przepisów rozważanej ustawy nie stosuje się do określonych rodzajów przychodów, a mianowicie do: przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, przychodów z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach, przychodów podlegających przepisom o podatku od spadków i darowizn, przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, przychodów z tytułu podziału wspólnego majątku małżonków w wyniku ustania lub ograniczenia małżeńskiej wspólności majątkowej oraz przychodów z tytułu wyrównania dorobków po ustaniu rozdzielnosci majątkowej małżonków lub śmierci jednego z nich, przychodów (dochodów) przedsiębiorcy żeglugowego opodatkowanych na odrębnych zasadach, a także świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny, objętych wspólnością majątkową małżeńską.

Dochodem ze źródła przychodów, jeżeli nie wskazano inaczej, jest nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym (art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f.). Jeżeli podatnik uzyskuje dochody z więcej niż jednego źródła, przedmiot opodatkowania w danym roku podatkowym stanowi, co do zasady, suma dochodów z wszystkich źródeł przychodów (art. 9 ust. 1a u.p.d.o.f.). Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.d.o.f., opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają, z pewnymi wyjątkami, wszelkiego rodzaju dochody powiązane z wyszczególnionymi wcześniej źródłami przychodów. Do dochodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym ustawodawca, w powołanym przepisie, zaliczył dochody określone w art. 21, art. 52, art. 52a i art. 52c u.p.d.o.f. oraz dochody, od których na podstawie przepisów o.p. zaniechano poboru podatku; w rzeczywistości jednak zwolnienia od opodatkowania przewidują również inne przepisy u.p.d.o.f., zamieszczone w jej rozdziale 10 – Przepisy przejściowe i końcowe, tj. art. 52d i art. 52e.

Szczególną kategorią źródeł opodatkowania, wymienioną w art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f., są przychody z innych źródeł. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.d.o.f., za przychody z innych źródeł uważa się w szczególności m.in. przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach. Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. (w wersji kwestionowanej w skardze konstytucyjnej) stanowi przy tym, że wysokość przychodów nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, pochodzącym

z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Do przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych nie znajduje zastosowania definicja przychodu sformułowana w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., gdyż jest on ustalany na podstawie tzw. znamion zewnętrznych, tj. poczynionych w danym roku podatkowym wydatków i zgromadzonego w tym roku mienia. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. (w wersji kwestionowanej w skardze konstytucyjnej), dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, uzyskanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie łączy się z dochodami (przychodami) z innych źródeł i pobiera się od nich podatek w formie ryczałtu w wysokości 75% dochodu.

Jakkolwiek art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. określa zasady ustalania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, a art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. przewiduje podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, to – ze względu na specyficzny charakter przedmiotu opodatkowania – należy przyjąć, że przychód jest w tym wypadku identyczny z dochodem: znamiona zewnętrzne wskazują bowiem na dochód podatnika, którym ten – już po poniesieniu ewentualnych kosztów związanych z jego uzyskaniem – faktycznie mógł dysponować, dokonując wydatków czy gromadząc mienie.

Podstawowy problem, jaki wiąże się z interpretacją art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., dotyczy tego, czy przewidziany w nim sposób ustalenia wysokości przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych stanowi zarazem – jak przyjmuje Prokurator Generalny – definicję omawianego przychodu. W wypadku udzielenia negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie, należałoby wskazać, że ustalając wysokość przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych, trzeba by najpierw określić, kiedy mamy do czynienia z takim przychodem, gdyż u.p.d.o.f. nie definiuje go w żadnym innym miejscu. By ustosunkować się do rozważanego zagadnienia, konieczne było poddanie szczegółowej analizie poszczególnych fragmentów art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.

W pierwszej kolejności należało rozważyć wątpliwości dotyczące wymogu, by poniesione przez podatnika w roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonego w tym roku mienia znajdowały pokrycie w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich, abstrahując na razie od warunku, zgodnie z którym ostatnie wymienione mienie musi pochodzić z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania.

Po pierwsze, wypadało odnotować poważną niejasność związaną z kwalifikowaniem określonych działań jako dokonywania wydatków albo jako gromadzenia mienia. Trzeba bowiem zauważyć, że najczęściej gromadzenie mienia następuje w wyniku czynności odpłatnych, a w konsekwencji wiąże się z dokonywaniem wydatków; nie sposób jednak przyjąć, by w takich sytuacjach dana wartość była uwzględniana dwukrotnie przy ustalaniu przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych. Możliwe okazuje się – alternatywnie – przyjęcie, że przez czynienie wydatków należy rozumieć:

1) zarówno czynności, w wyniku których nie następuje gromadzenie mienia, czyli przede wszystkim poniesienie wydatków o charakterze konsumpcyjnym (np. związane z ponoszeniem kosztów utrzymania, wypoczynku czy edukacji oraz z uzyskiwaniem świadczeń w postaci usług), jak i czynności, w wyniku których gromadzenie mienia następuje; gromadzenie mienia obejmowałoby wówczas jedynie czynności polegające na jego nieodpłatnym nabyciu;

2) jedynie takie czynności, w wyniku których nie następuje gromadzenie mienia, czyli przede wszystkim wydatki o charakterze konsumpcyjnym; gromadzenie mienia obejmuje z kolei czynności polegające na jego nabyciu, niezależnie od tego, czy wiązało się z nim ponoszenie wydatków.

Wskazana wątpliwość tylko pozornie okazuje się nie mieć praktycznego znaczenia. Zauważmy bowiem, że jeżeli o wystąpieniu przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych miałyby decydować dokonanie wydatków w celu nabycia mienia, a poniesienie wydatków i zgromadzenie mienia nastąpiłyby w różnych latach podatkowych, to nie jest jasne, do którego roku należałoby przypisać ów przychód. W świetle pierwszego rozwiązania byłby to rok poniesienia wydatków, natomiast w świetle drugiego – rok zgromadzenia mienia. Okoliczność ta okazuje się bardzo istotna chociażby ze względu na ustalenie, czy w danym wypadku zachowany został termin wydania decyzji ustalającej zobowiązania podatkowe z tytułu podatku od dochodów nieujawnionych, określony w art. 68 § 4 o.p.

Po drugie, należało zauważyć, że poniesione przez podatnika w roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonego w tym roku mienia mają znajdować pokrycie w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich. Powstaje zatem wątpliwość, czy wyrażenie „zgromadzone mienie”, pojawiające się w rozważanym przepisie dwukrotnie, ma w obu wypadkach identyczne znaczenie, co wynikałoby z bezspornych reguł wykładni językowej, zakazujących nadawania temu samu terminowi, występującemu wielokrotnie w obrębie danego aktu normatywnego, różnych znaczeń (zakaz wykładni homonimicznej). Z zagadnieniem tym wiąże się ściśle kwestia

podwójnego biegu terminu wydania decyzji ustalającej podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach w związku z uzyskaniem określonego przychodu. Zauważmy bowiem, że w świetle art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wyróżnić należy dwie sytuacje:

1) podatnik gromadzi w danym roku podatkowym określone mienie, które finansuje z mienia zgromadzonego w rozważanym roku lub w latach wcześniejszych; w tym wypadku mamy do czynienia z dwoma działaniami podatnika, tj. zgromadzeniem mienia służącego sfinansowaniu innego mienia (czynność pierwotna) oraz zgromadzeniem mienia, które zostało sfinansowane z uprzednio zgromadzonego mienia (czynność wtórna),

2) podatnik ponosi w danym roku podatkowym określone wydatki, które finansuje z mienia zgromadzonego w rozważanym roku lub w latach wcześniejszych; również w tym wypadku mamy do czynienia z dwoma działaniami podatnika, tj. zgromadzeniem mienia służącego sfinansowaniu poczynionych wydatków (czynność pierwotna) oraz poczynieniem wydatków, które zostało sfinansowane z uprzednio zgromadzonego mienia (czynność wtórna).

W obu sytuacjach możliwe jest przy tym, że czynność pierwotna i czynność wtórna zostaną zrealizowane przez podatnika w różnych latach podatkowych, na co wskazuje zresztą art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., który stanowi, iż poniesione przez podatnika w roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonego w tym roku mienia (związane z czynnościami wtórnymi) muszą znajdować pokrycie w mieniu zgromadzonym w roku podatkowym oraz w latach poprzednich (związanym z czynnościami pierwotnymi).

Należy przy tym przypomnieć, że zgodnie z art. 68 § 4 o.p. (w wersji aktualnej, kwestionowanej w skardze konstytucyjnej) zobowiązanie z tytułu opodatkowania dochodu niezajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, którego dotyczy decyzja. Decyzja ustalająca wysokość podatku od dochodów nieujawnionych jest decyzją konstytucyjną, kreującą z chwilą doręczenia nowe zobowiązanie podatkowe (art. 21 § 1 pkt 2 o.p.). Art. 68 § 4 o.p. nie precyzuje, czy rokiem, którego ma dotyczyć taka decyzja, jest rok uzyskania przychodów, będący zarazem rokiem dokonania przez podatnika czynności pierwotnych, czy też rok, w którym podatnik poczynił wydatki lub zgromadził mienie, czyli rok dokonania czynności wtórnych. W praktyce organów administracji podatkowej oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się natomiast ogólnie, że rokiem, którego ma dotyczyć decyzja ustalająca podatek od dochodów nieujawnionych, jest rok poniesienia wydatków lub zgromadzenia mienia. Pojawia się w związku z tym bardzo poważna wątpliwość interpretacyjna, dotycząca biegu terminu przewidzianego w art. 68 § 4 o.p.

Jeżeli przyjmiemy, że wyrażenie „zgromadzone mienie”, występujące dwukrotnie w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., ma w obu wypadkach identyczne znaczenie, to okaże się, iż termin wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych – jeżeli tylko czynności pierwotne i wtórne zostały zrealizowane przez podatnika w różnych latach podatkowych, co miało miejsce w wypadku skarżącej – będzie w rzeczywistości dwukrotnie. Skoro bowiem rozważany termin liczony jest od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatki lub zgromadzono mienie, mające znajdować pokrycie w mieniu zgromadzonym w latach wcześniejszych, a mamy do czynienia z tym samym rozumieniem wyrażenia „zgromadzone mienie”, to decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe w związku z określonym przychodem może zostać wydana:

1) po raz pierwszy w terminie określonym w art. 68 § 4 o.p., licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym podatnik zrealizował czynności pierwotne (pierwotne zgromadzenie mienia),

2) po raz drugi w terminie określonym w art. 68 § 4 o.p., licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym podatnik zrealizował czynności wtórne (poniesienie wydatków lub wtórne zgromadzenie mienia, które zostają sfinansowane z pierwotnie zgromadzonego mienia); zauważmy bowiem, że weryfikacja przez organy podatkowe czynności wtórnych, a w konsekwencji ewentualne uznanie wydatków i wtórnie zgromadzonego mienia za przychody nieujawnione oznacza również weryfikację czynności pierwotnych, czyli ustalenie, czy pierwotnie zgromadzone mienie, służące ich sfinansowaniu, pochodziło z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania.

By uniknąć niejasności, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że nie budzi wątpliwości, iż termin przewidziany w art. 68 § 4 o.p. – zarówno w odniesieniu do czynności pierwotnych, jak i w odniesieniu do czynności wtórnych – będzie, każdorazowo, wyłącznie jednokrotnie; inaczej sytuacja przedstawia się jednak, jeżeli bieg rozważanego terminu postrzegany będzie z perspektywy uzyskanego w przeszłości przychodu. Zauważmy, że jeżeli podatnik osiąga taki przychód w określonym roku podatkowym (rok podatkowy X), i staje się on wówczas zgromadzonym przez niego mieniem (mienie A), to w terminie 5 lat, licząc od końca roku, w którym upłynął termin złożenia

zeznania za rok podatkowy X, możliwe jest wydanie decyzji ustalającej podatek od dochodów nieujawnionych w związku ze zgromadzeniem mienia A. Następnie, jeżeli mienie A posłuży podatnikowi do sfinansowania w innym roku podatkowym (rok podatkowy Y) pewnych wydatków lub nabycia mienia B, to w terminie 5 lat, liczonym od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania za rok podatkowy Y, możliwe będzie ponownie wydanie decyzji ustalającej podatek od dochodów nieujawnionych, tym razem w związku z poczynionymi wydatkami lub zgromadzeniem mienia B. Podkreślenia wymaga tu okoliczność, że zgodnie z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., w ramach postępowania, w którym miałyby zapaść taka decyzja, badaniu podlegałyby kwestia, czy mienie A, będące źródłem finansowania wydatków lub mienia B, pochodziło z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Nie ma przy tym znaczenia, czy upłynął już termin do wydania decyzji ustalającej podatek od dochodów nieujawnionych w związku ze zgromadzeniem mienia A w roku podatkowym X. Tym samym mienie A może być weryfikowane przez organy podatkowe dwukrotnie: 1) w terminie 5 lat, liczonym od końca roku, w którym upłynął termin do złożenia zeznania za rok podatkowy X oraz 2) w terminie 5 lat, liczonym od końca roku, w którym upłynął termin do złożenia zeznania za rok podatkowy Y. W konsekwencji, możliwość wydania decyzji ustalającej podatek od dochodów nieujawnionych nie jest *de facto* ograniczona czasowo w stosunku do momentu uzyskania przychodu, ponieważ gdy pierwotnie zgromadzone mienie służy sfinansowaniu wydatków lub wtórnie zgromadzonego mienia, termin wskazany w art. 68 § 4 o.p. biegnie na nowo.

Gdyby chcieć uniknąć rozwiązania, zgodnie z którym termin wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych – jeżeli czynności pierwotne i wtórne zostały zrealizowane przez podatnika w różnych latach podatkowych – biegnie dwukrotnie, należałoby przyjąć, że ustawodawca posłużył się w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. wyrażeniem „zgromadzone mienie” w dwóch różnych znaczeniach. Problem polega jednak na tym, że takie ustalenie naruszałoby zakaz wykładni homonimicznej przez przypisanie temu samemu terminowi – występującemu nie tylko w obrębie jednego aktu normatywnego, ale nawet w obrębie jednego przepisu prawnego – dwóch odmiennych znaczeń, mimo że w u.p.d.o.f. nie wskazano, na czym miałyby polegać zachodząca między nimi różnica. Można by jednak uznać, że wyrażenie „zgromadzone mienie” w odniesieniu do mienia zgromadzonego pierwotnie oznacza mienie w pewien sposób niejawne czy niewykrywalne (np. środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym), a wyrażenie „zgromadzone mienie” w odniesieniu do mienia zgromadzonego wtórnie oznacza mienie w pewien sposób jawne czy wykrywalne (np. mieszkanie, samochód, jacht). Akceptacja wskazanego rozróżnienia – przyjmąwszy, że rokiem podatkowym, którego ma dotyczyć decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych, jest rok dokonania przez podatnika czynności wtórnych, polegających na poniesieniu wydatków lub wtórnym zgromadzeniu mienia, będącego mieniem jawnym – prowadziłaby *prima facie* do wniosku, iż termin wskazany w art. 68 § 4 o.p. biegnie tylko jednokrotnie także wówczas, gdy czynności pierwotne i wtórne zostały zrealizowane przez podatnika w różnych latach podatkowych. Skoro bowiem rozważany termin liczony byłby od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym dokonano czynności wtórnych polegających na poniesieniu wydatków lub wtórnym zgromadzeniu mienia, będącego mieniem jawnym – mających znajdować pokrycie w mieniu niejawnym zgromadzonym pierwotnie w latach wcześniejszych, to decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe:

1) nie mogłaby zostać wydana w terminie przewidzianym w art. 68 § 4 o.p., liczonym od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym podatnik zrealizował czynności pierwotne (pierwotne zgromadzenie mienia, które miałyby charakter niejawny),

2) mogłaby zostać wydana w terminie określonym w art. 68 § 4 o.p., liczonym od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym podatnik zrealizował czynności wtórne (poniesienie wydatków lub wtórne zgromadzenie mienia, które miałyby charakter jawny).

To by znaczyło jednak, że możliwość wydania rozważanej decyzji również nie jest *de facto* ograniczona czasowo, przy czym mamy tu do czynienia z potencjalnie jeszcze dłuższym okresem niepewności, ponieważ każdorazowo gdy zgromadzone mienie niejawne służy sfinansowaniu innego mienia niejawnego, termin wskazany w art. 68 § 4 o.p. w ogóle nie rozpoczyna biegu. Końcowy termin wydania decyzji należy ustalić w odniesieniu do roku poczynienia wydatków lub zgromadzenia mienia jawnego. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiają dodatkowo trzy argumenty. Po pierwsze, jak już wskazano, obowiązująca reguła wykładni językowej *lege non distigente* wyklucza możliwość nadawania temu samemu terminowi różnych znaczeń, co w omawianej sytuacji – wobec braku jakichkolwiek wskazówek ustawodawcy – musiałoby oznaczać podejmowanie w stosunku do podatników działań w istocie arbitralnych. Po drugie, konsekwentne przyjęcie rozważanej dystynkcji dotyczącej mienia niejawnego i jawnego prowadziłoby w pewnych sytuacjach do absurdu, gdyż w razie wykrycia przez organy

administracji podatkowej mienia niejawnego nie można byłoby ustalić podatku od dochodów nieujawnionych; we wskazanych sytuacjach należałoby obserwować podatnika do momentu, gdy z mienia niejawnego sfinansuje określone wydatki czy mienie jawne. Po trzecie, nie sposób wykluczyć, że mieniem pierwotnie zgromadzonym okaże się jednak mienie jawne, a wówczas rozpatrywane rozróżnienie pomiędzy mieniem jawnym i niejawnym nie daje się utrzymać, gdyż – skoro wydanie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe wiąże się ze zrealizowaniem przez podatnika czynności wtórnych polegających na dokonaniu wydatków lub wtórnym zgromadzeniu mienia – w razie wykrycia przez organy administracji podatkowej pierwotnie zgromadzonego mienia jawnego nie można byłoby ustalić podatku od dochodów nieujawnionych; we wskazanym wypadku należałoby odczekać, aż podatnik z pierwotnie zgromadzonego mienia jawnego sfinansuje określone wydatki czy wtórnie zgromadzone mienie, przy czym należy podkreślić, że nie ma gwarancji, iż takie wtórnie zgromadzone mienie również będzie miało charakter jawny. Trudno przy tym założyć, by w praktyce przyjmowane były rozwiązania wskazane w dwóch ostatnich wymienionych wypadkach. Prowadzi to do wniosku, że podatek od dochodów nieujawnionych ustalany jest zarówno w razie dokonania wydatków, jak i w razie zgromadzenia mienia jawnego lub niejawnego, a w konsekwencji nie sposób przedstawić jakkolwiek sensowną propozycję dotyczącą zróżnicowania znaczeń wyrażenia „zgromadzone mienie”, występującego dwukrotnie w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że ciekawe rozwiązanie, umożliwiające uniknięcie wskazanych wątpliwości, wskazał Marszałek Sejmu. Dostrzegając, że literalna wykładnia kwestionowanych przepisów prawnych prowadzi do akceptacji możliwości wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych również po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego na zasadach ogólnych w związku z uzyskaniem zatajonego przychodu, Marszałek zaproponował odstąpienie od wykładni językowej na rzecz wykładni funkcjonalnej.

Odnosząc się do stanowiska Marszałka Sejmu, należało zauważyć, że zgodnie z art. 70 § 1 o.p. zobowiązanie podatkowe przedawnia się po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku, z zastrzeżeniem przepisów o wstrzymaniu, zawieszeniu oraz przerwaniu biegu terminu przedawnienia (art. 70 § 2-4 i 6-7 oraz art. 70a o.p.). Jak stanowi art. 45 ust. 1 u.p.d.o.f., podatnicy są obowiązani składać urzędом skarbowym zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym, z zastrzeżeniem art. 45 ust. 2 w związku z art. 37 u.p.d.o.f. Co do zasady, w tym samym terminie podatnicy obowiązani są uiścić podatek dochodowy od osób fizycznych, pomniejszony o sumę zaliczek (art. 45 ust. 4 u.p.d.o.f.). W konsekwencji, zakładając, że pięcioletni termin wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych biegnie ostatecznie od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym podatnik zrealizował czynności wtórne, tj. poczynił wydatki lub wtórnie zgromadził mienie, można wskazać trzy sytuacje, w zależności od tego, jaki jest odstęp czasu pomiędzy uzyskaniem przychodu a dokonaniem wydatków lub wtórnym zgromadzeniem mienia:

1) okres, w którym dopuszczalne jest wydanie decyzji podatkowej na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., może pokrywać się z okresem przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego w zakresie podatku dochodowego na zasadach ogólnych,

2) okres, w którym dopuszczalne jest wydanie decyzji podatkowej na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., może krzyżować się z okresem przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego w zakresie podatku dochodowego na zasadach ogólnych, a jego moment końcowy przypada po przedawnieniu,

3) okres, w którym dopuszczalne jest wydanie decyzji podatkowej na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., może wykluczać się z okresem przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego w zakresie podatku dochodowego na zasadach ogólnych, przy czym zarówno jego moment początkowy, jak i końcowy przypada po przedawnieniu.

Uwzględniając i rozwijając stanowisko Marszałka Sejmu, należałoby przyjąć, że art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. powinien być rozumiany w taki sposób, iż poniesione przez podatnika w danym roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonego w tym roku mienia nie są traktowane jako przychody niezajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych, jeżeli znajdują pokrycie:

1) w mieniu zgromadzonym w tym samym roku podatkowym, pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania (w tym zakresie organy podatkowe są zatem uprawnione do badania, czy pierwotnie zgromadzone mienie pochodzi z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania); uwzględniając okoliczność, że czynności pierwotne i wtórne zostają podjęte przez podatnika w tym samym roku podatkowym, a postępowanie podatkowe toczy się w okresie przewidzianym przez art. 68 § 4 o.p., w rozważanej sytuacji nie może dojść do ustalenia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów



nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego na zasadach ogólnych w związku z uzyskaniem zatajonego przychodu,

2) w mieniu zgromadzonym w latach poprzednich, niezależnie od tego, czy pochodzi z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania (w tym zakresie organy podatkowe nie są zatem uprawnione do badania, czy pierwotnie zgromadzone mienie pochodzi z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania); biorąc pod uwagę to, że w celu weryfikacji takiego mienia należałoby wszcząć odrębne postępowanie w sprawie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych za rok, w którym zostało ono zgromadzone, o ile byłoby to jeszcze możliwe w świetle art. 68 § 4 o.p., również w rozważanej sytuacji nie mogłoby dojść do ustalenia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego na zasadach ogólnych w związku z uzyskaniem zatajonego przychodu.

Rozwiązanie przedstawione przez Marszałka Sejmu pozwoliłoby nie tylko uniknąć opodatkowania podatkiem od dochodów nieujawnionych przychodów, w wypadku których zobowiązanie podatkowe powstałe na zasadach ogólnych uległo już przedawnieniu, ale również gwarantowałoby, że decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe od dochodów nieujawnionych mogłaby zostać wydana jedynie w ściśle wyznaczonym okresie. W takim wypadku termin wskazany w art. 68 § 4 o.p. rozpoczynałby bieg tylko jednokrotnie, z końcem roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym podatnik uzyskał określony przychód, a w konsekwencji dokonał czynności pierwotnych, polegających na pierwotnym zgromadzeniu mienia, które mogłoby mieć zarówno charakter jawny, jak i niejawny (należy zastrzec, że nie występowałaby wówczas konieczność różnicowania znaczeń wyrażenia „zgromadzone mienie”, występującego dwukrotnie w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.). Omawiane rozwiązanie nie jest jednak akceptowane przez organy administracji podatkowej i sądy administracyjne, które jednolicie przyjmują, że poniesione przez podatnika w danym roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonego w tym roku mienia muszą znajdować pokrycie w mieniu pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, niezależnie od tego, czy ostatnie wymienione mienie zgromadzono w tym samym roku podatkowym, czy też w latach poprzednich.

W drugiej kolejności należało rozważyć wątpliwości dotyczące wymogu, by mienie zgromadzone w danym roku podatkowym oraz w latach poprzednich, które następnie ma stanowić pokrycie poniesionych przez podatnika wydatków i wartości zgromadzonego przezeń mienia, pochodziło z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Przed szczegółową analizą tego zagadnienia wyjaśnić trzeba było dwie okoliczności.

Po pierwsze, jakkolwiek art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. nie precyzuje, z punktu widzenia jakiego podatku przychody mają być opodatkowane lub wolne od opodatkowania, to jednak należy przyjąć, że podatkiem tym jest podatek dochodowy od osób fizycznych, gdyż omawiany przepis prawny zamieszczony został w akcie normatywnym regulującym ten właśnie podatek. Przemawia za tym również jednoznacznie stanowisko organów administracji podatkowej i sądów administracyjnych, które jako przychody wolne od opodatkowania – poza sytuacjami uregulowanymi w o.p. – traktują przychody, do których nie stosuje się u.p.d.o.f., oraz dochody zwolnione z podatku dochodowego na podstawie tej ustawy (gdyby zwolnienie z opodatkowania miało odnosić się do wszelkich podatków, konieczne byłoby uwzględnienie także zwolnień przewidzianych w aktach normatywnych regulujących inne podatki). Jak zauważył Minister Finansów: „W postępowaniu dotyczącym ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych lub nieznajdujących pokrycia w dochodach ujawnionych nie ma znaczenia, czy objęte postępowaniem przychody podlegają obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym od osób fizycznych, czy też nie podlegają, jak np. przychody z działalności rolniczej (z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej). Znaczenie ma tylko uprawdopodobnione wskazanie przez tę osobę [podatnika – przypis TK] źródła uzyskania takich przychodów, a także wykazanie uregulowanego od nich stosunku podatkowego, w postaci np. zapłaconego podatku, bądź nieistnienia od nich zobowiązania podatkowego albo niepowstania obowiązku podatkowego w podatku dochodowym”.

Po drugie, należy wykluczyć taką interpretację art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., że przychodami opodatkowanymi są przychody abstrakcyjnie podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, niezależnie od tego, czy faktycznie zostały one opodatkowane, gdyż wówczas warunek, by zgromadzone mienie pochodziło z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, byłby zawsze spełniony, skoro każdy przychód podlega abstrakcyjnie opodatkowaniu lub jest z niego zwolniony. Tym samym omawiane rozwiązanie rażąco naruszałoby założenie o racjonalności prawodawcy.

Rozstrzygnięcie wskazanych niejasności nie oznacza jednak, że analizowany fragment art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. jest jasny. Ustawodawca nie sformułował bowiem definicji wyrażenia „przychody opodatkowane” oraz wyrażenia „przychody wolne od opodatkowania”, z czym wiążą się bardzo poważne wątpliwości.

Jeśliby ograniczyć się do analizy językowej, pomijając na razie zagadnienie przychodów wolnych od opodatkowania, należałoby przyjąć, że przez przychód opodatkowany rozumie się przychód, w wypadku którego uiszczony został podatek (obliczony od dochodu powiązanego z danym przychodem). Znaczyłoby to w konsekwencji, że przychodem nieopodatkowanym jest taki przychód, w wypadku którego podatek nie został uregulowany; wyróżnić można tu przynajmniej kilka sytuacji, w których nie dochodzi do opodatkowania: 1) podatnik nie zgłasza w ogóle przychodu, 2) podatnik zgłasza przychód, ale zaniża jego wysokość (uiszczając wykazaną część podatku albo jej nie uiszczając), 3) podatnik zgłasza przychód, podając prawidłowo jego wysokość, ale – przez zawyżenie kosztów – zaniża wysokość dochodu (uiszczając wykazaną część podatku albo jej nie uiszczając), 4) podatnik zgłasza przychód i jego wysokość oraz prawidłowo określa wysokość dochodu, ale – przez zawyżenie kwoty odliczeń – zaniża podstawę opodatkowania (uiszczając wykazaną część podatku albo jej nie uiszczając), 5) podatnik zgłasza przychód i jego wysokość oraz prawidłowo określa wysokość dochodu i podstawę opodatkowania, ale – przez zawyżenie kwoty odliczeń – zaniża podatek (uiszczając wykazaną część podatku albo jej nie uiszczając), 6) podatnik zgłasza przychód i jego wysokość oraz prawidłowo określa wysokość dochodu, podstawę opodatkowania i podatek, nie uiszczając jednak w całości lub w części wykazanego podatku.

Gdyby uwzględnić przedstawioną interpretację wyrażenia „przychody opodatkowane”, okazałoby się, że z przychodami nieznanymi pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącymi ze źródeł nieujawnionych mamy do czynienia nie tylko w razie zatajenia przychodu (jego wysokości), ale również wtedy, gdy przychód (jego wysokość) zgłoszono organom podatkowym, lecz nie uregulowano zobowiązania podatkowego. W takim wypadku, jeśliby przyjąć, że w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. zawarto definicję wyrażenia „przychody nieznanymi pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych”, definicja ta okazałaby się definicją projektującą, nieliczącą się ze znaczeniem omawianego wyrażenia, przyjmowanym w języku polskim, gdyż jako rozważane przychody kwalifikowałaby również przychody ze źródeł ujawnionych, tyle że w całości lub w całości nieopodatkowanych. Nie sposób byłoby wówczas uzasadnić rygorystyczny instytut podatkowy od dochodów nieujawnionych, związany przecież ze szczególnie nagannym i trudno wykrywalnym procederem polegającym na zatajeniu przychodu lub jego wysokości.

*Prima facie* wydaje się jednak, że w praktyce odstąpiono od językowego rozumienia wyrażenia „przychody opodatkowane”. Jak stwierdził Minister Finansów, organy administracji podatkowej do kategorii przychodów opodatkowanych zaliczają przychody zgłoszone w deklaracji podatkowej bądź ujawnione w trakcie toczącego się postępowania podatkowego, z wyjątkiem jednak tych przychodów, w wypadku których nastąpiło już przedawnienie zobowiązania podatkowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przychodami opodatkowanymi są przychody ujawnione organowi podatkowemu, niezależnie od formy opodatkowania, w szczególności w złożonych deklaracjach (zeznaniach), jak również wynikające z decyzji podatkowych lub dokumentów potwierdzających dochody uzyskane w innych krajach; wyklucza się natomiast możliwość powołania się przez podatnika na przychody, w wypadku których zobowiązanie podatkowe zdążyło się już przedawnić. Poczynione ustalenia wskazywałyby, że rozumienie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. uległo pewnej modyfikacji ze względu na *ratio legis* instytutu podatkowy od dochodów nieujawnionych.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 45 ust. 1 u.p.d.o.f., podatnicy są obowiązani składać urzędowo skarbowemu zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym, z zastrzeżeniem art. 45 ust. 2 w związku z art. 37 u.p.d.o.f. Podatek dochodowy wynikający z zeznania jest podatkiem należnym od dochodów podatnika uzyskanych w roku podatkowym, chyba że właściwy organ podatkowy lub właściwy organ kontroli skarbowej wyda decyzję, w której określi inną wysokość podatku (art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f.). Podkreślenia wymaga okoliczność, że deklaracja podatkowa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, może zostać następnie skorygowana, przez złożenie deklaracji korygującej wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty (art. 81 § 1 i 2 o.p.). Zgodnie z jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych, możliwość dokonania korekty istnieje aż do momentu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Należy jednak zastrzec, że uprawnienie do skorygowania deklaracji zostaje zawieszona na czas trwania postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej (w zakresie objętym tym postępowaniem lub kontrolą), a korekta złożona w takiej sytuacji nie wywołuje skutków prawnych; rozważane uprawnienie przysługuje jednak po zakończeniu kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego, przy czym w drugim wypadku jedynie w zakresie nieobjętym decyzją określającą wysokość zobowiązania podatkowego (art. 81b § 1 i 2 o.p.).

Rozważając precyzyjnie kwestię rozumienia wyrażenia „przychody opodatkowane”, należy rozróżnić dwie sytuacje:

1) gdy przychód (jego wysokość) został zgłoszony do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie,

2) gdy przychód (jego wysokość) nie został zgłoszony do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, ale daje się określić w toku postępowania podatkowego.

W praktyce wyrażenie „przychody opodatkowane” jest odnoszone przede wszystkim do przychodów zgłoszonych w prawidłowej wysokości do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, niezależnie od faktu uiszczenia podatku należnego w związku z ich osiągnięciem, z zastrzeżeniem jednak pewnych wątpliwości dotyczących przychodów, w wypadku których upłynął następnie okres przedawnienia zobowiązania podatkowego. Minister Finansów dopuszcza jednak także późniejsze ustalenie źródła i wysokości przychodu, niezgłoszonego w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, w toku właściwego postępowania podatkowego. Jego zdaniem, przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych nie należy utożsamiać z przychodami, które można zidentyfikować w ramach takiego postępowania. To by znaczyło, że za przychody zatajone nie uważa się przychodów wcześniej nieujawnionych, w wypadku których nie uiszczono podatku, jeżeli w trakcie postępowania określone zostało ich źródło i wysokość. Stanowisko Ministra nie jest jednak konsekwentne, gdyż w wielu miejscach utrzymuje on, że jako pokrycie mienia i wydatków mogą być wskazywane jedynie przychody o uregulowanym stosunku podatkowym, a to wykluczałoby dopuszczalność powoływania się w toku postępowania na przychód wcześniej zatajony, nawet wówczas gdy daje się ustalić jego źródło i wysokość. Odnotować wypada jednak, że rozważane zapatrywanie – przynajmniej niekiedy – opatrywane jest zastrzeżeniem, iż nie dotyczy ono sytuacji, gdy zobowiązanie podatkowe nie uległo jeszcze przedawnieniu. Omawianej kwestii nie wyjaśnia stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Do rozważenia pozostało zatem zagadnienie powoływania się przez podatnika na przychody, w wypadku których zobowiązanie zdążyło się już przedawnić. Analizując możliwość powołania się przez podatnika na takie przychody, należy ponownie rozróżnić dwie sytuacje:

1) gdy przychód (jego wysokość) został zgłoszony do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, co z konieczności musiało mieć miejsce jeszcze przed upływem okresu przedawnienia, ale podatek nie został uiszczony; Trybunał Konstytucyjny nie uzyskał klarownej odpowiedzi na pytanie, czy w omawianym wypadku dopuszczalne jest ustalenie podatku od dochodów nieujawnionych; ze stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministra Finansów zdaje się jednak – wyłącznie pośrednio – wynikać, że jest to niemożliwe, aczkolwiek nie wiadomo, czy omawiany przychód należy wówczas traktować jako opodatkowany, czy też jako wolny od opodatkowania;

2) gdy przychód (jego wysokość) nie został zgłoszony do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, ale daje się określić – już po upływie okresu przedawnienia – w toku postępowania podatkowego; w takim wypadku podatek od dochodów nieujawnionych jest ustalany, ponieważ omawiany przychód nie może być wówczas traktowany ani jako opodatkowany, ani jako wolny od opodatkowania (gdyby zobowiązanie podatkowe nie uległo jeszcze przedawnieniu, organ podatkowy – zamiast ustalić ów podatek – byłby upoważniony do określenia wysokości zobowiązania podatkowego, powstałego na zasadach ogólnych, na podstawie art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f.).

Omawiane rozwiązania nie wynikają jednak wprost z u.p.d.o.f., ale stanowią wynik jej funkcjonalnej interpretacji. Jeżeli o ustaleniu podatku od dochodów nieujawnionych miałoby decydować zgłoszenie albo niezgłoszenie przychodu w prawidłowej wysokości do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, to z jednej strony nie powinno mieć znaczenia, czy zobowiązanie podatkowe związane ze zgłoszonym przychodem zostało uregulowane, a w razie jego nieuregulowania, czy uległo przedawnieniu, a z drugiej strony – nie należałoby brać pod uwagę okoliczności, czy źródło i wysokość niezgłoszonego przychodu dają się zidentyfikować w toku postępowania podatkowego, chyba że nadal możliwe byłoby zastosowanie art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f. Jeżeli natomiast o ustaleniu podatku od dochodów nieujawnionych decydowałoby wyłącznie przypisanie albo nieprzypisanie pewnego przychodu w określonej wysokości do konkretnego źródła przychodów, co mogłoby nastąpić w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie albo dopiero w postępowaniu podatkowym, to konsekwentnie nie powinno mieć znaczenia, czy związane z takim przychodem zobowiązanie podatkowe zostało uregulowane, a w razie jego nieuregulowania, czy uległo przedawnieniu, przy czym bez wpływu na to zagadnienie pozostawałaby kwestia możliwości czy też braku możliwości zastosowania art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f.

Należy dodać, że przyjęcie, iż ustalenie podatku od dochodów nieujawnionych możliwe jest wówczas, gdy w postępowaniu podatkowym określono wprawdzie źródło i wysokość niezgłoszonego do opodatkowania przychodu, ale zobowiązanie podatkowe uległo już przedawnieniu, a tym bardziej akceptacja zapatrywania, iż ustalenie takiego podatku jest możliwe także wtedy, gdy przychód zgłoszono w prawidłowej wysokości do opodatkowania, chociaż podatek nie został uiszczony, a zobowiązanie podatkowe zdążyło się przedawnić, prowadziłoby do wniosku, że w zasadzie przez przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych należy rozumieć przychody nieopodatkowane, a sam podatek od dochodów nieujawnionych jest

w rzeczywistości podatkiem od dochodów nieopodatkowanych. Jedyną bowiem sytuacją, w której rozważany podatek nie byłby ustalany pomimo braku uregulowania zobowiązania podatkowego – niezależnie od tego, czy przychód (jego wysokość) zgłoszono w deklaracji podatkowej lub jej korekcie, czy też określono go dopiero w toku postępowania podatkowego – byłaby sytuacja, gdy zobowiązanie podatkowe nie uległo jeszcze przedawnieniu, a w konsekwencji możliwe jest jego wyegzekwowanie. Należy dodać, że jakkolwiek omawiane wątpliwości rozstrzygnąć, jest bezsporne, że ich przyczyną jest niejasność art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Wobec braku precyzji rozważanej regulacji, stanowisko organów administracji podatkowej i sądów waha się pomiędzy uznaniem za przychody opodatkowane: przychodów zgłoszonych do opodatkowania (bądź ustalonych w toku właściwego postępowania podatkowego), nawet jeżeli podatek należny w związku z ich uzyskaniem nie został uiszczony, oraz przychodów, w wypadku których należny podatek został uiszczony.

Nie mniej wątpliwości wiąże się z wyrażeniem „przychody wolne od opodatkowania”. Na próżno by poszukiwać jego wyjaśnienia w u.p.d.o.f. Rozważana ustawa, wyłączając określone kategorie przychodów spod opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, posługuje się określeniem „ustawy nie stosuje się do...” (art. 2 ust. 1 u.p.d.o.f.). Z kolei w wypadku wyłączenia spod opodatkowania niektórych kategorii dochodów, przepisom nadano następujące brzmienie: „wolne od podatku dochodowego są...” (art. 21 ust. 1 u.p.d.o.f.) oraz „zwalnia się od podatku dochodowego...” (art. 52, art. 52a, art. 52c, art. 52d i art. 52e u.p.d.o.f.). Dodać należy, że art. 9 ust. 1 u.p.d.o.f. stanowi, iż opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z różnymi wyjątkami, które odmiennie przedstawiały się na przestrzeni lat: pierwotnie – z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21 u.p.d.o.f., następnie – z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21 u.p.d.o.f. i zwolnionych od podatku na podstawie odrębnych przepisów; z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21 i art. 52 u.p.d.o.f.; z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, art. 52 i art. 52a u.p.d.o.f. oraz dochodów, od których na podstawie przepisów o.p. zaniechano poboru podatku; a aktualnie – z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, art. 52, art. 52a i art. 52c u.p.d.o.f. oraz dochodów, od których na podstawie przepisów o.p. zaniechano poboru podatku. Żadne z podanych określeń nie jest tożsame z wyrażeniem „przychody wolne od opodatkowania”. Potwierdza to zresztą jednoznacznie praktyka.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że za przychody wolne od opodatkowania należy uważać: przychody zwolnione z opodatkowania, przychody, w stosunku do których zastosowano preferencje podatkowe (np. zaniechanie poboru podatku, umorzenie zaległości podatkowej), przychody wyłączone z opodatkowania podatkiem dochodowym, wymienione w art. 2 ust. 1 u.p.d.o.f., a także przychody zwrotne, jak przychody z pożyczek i kredytów. Organy administracji podatkowej jako przychody wolne od opodatkowania traktują natomiast przychody (dochody): 1) podlegające opodatkowaniu, lecz zwolnione z niego na podstawie art. 21 u.p.d.o.f. oraz przepisów przejściowych tej ustawy, 2) wyłączone z opodatkowania podatkiem dochodowym na podstawie art. 2 u.p.d.o.f., 3) podlegające opodatkowaniu rozważanym podatkiem, w wypadku których zobowiązanie podatkowe wygasło na skutek zaniechania poboru, umorzenia zaległości lub zwolnienia z obowiązku zapłaty na podstawie art. 59 § 1 pkt 5, 8 i 10 o.p. Należy jednak zauważyć, że stanowisko Ministra Finansów nie jest całkowicie konsekwentne, gdyż zaznacza on: „Do kategorii przychodów opodatkowanych zalicza się przychody (dochody) faktycznie ujawnione w deklaracji podatkowej bądź ujawnione w trakcie toczącego się postępowania np. zawartej umowy pożyczki, darowizny”. Z fragmentu tego zdaje się bowiem wynikać, że przychody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie u.p.d.o.f. (jakimi są przychody uzyskane na podstawie umowy pożyczki i umowy darowizny), w wypadku których nie powstaje obowiązek podatkowy w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, należy traktować – w razie ich ujawnienia – jako przychody opodatkowane w rozumieniu art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., a nie jako przychody wolne od opodatkowania w rozumieniu tego przepisu.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w praktyce organów administracji podatkowej odrzuca się możliwość kwalifikowania jako przychodów wolnych od opodatkowania przychodów, w wypadku których zobowiązanie podatkowe, powstałe na zasadach ogólnych, wygasło na skutek przedawnienia, gdyż miałoby to przeczyć *ratio legis* instytucji podatku od dochodów nieujawnionych. Trzeba przy tym zastrzec, że nie jest jasne, czy jako przychody wolne od opodatkowania nie są jednak traktowane przychody, w wypadku których zobowiązania podatkowe zdążyło się już przedawnić, a zostały one zgłoszone w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie odpowiednio wcześniej.

Należy zatem stwierdzić, że przez przychody wolne od opodatkowania rozumie się:

1) przychody lub dochody, z których uzyskaniem – już z mocy ustawy – nie wiąże się obowiązek podatkowy w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, czyli przychody niepodlegające opodatkowaniu rozważanym podatkiem (art. 2 ust. 1 u.p.d.o.f.) oraz dochody zwolnione z tego opodatkowania (art. 9 ust. 1 w związku z art. 21 i przepisami zawartymi w rozdziale 10 u.p.d.o.f.), a także przychody zwrotne (np. przychody z pożyczek i kredytów),

2) dochody, z których uzyskaniem – z mocy ustawy – wiąże się wprowadzenie obowiązku podatkowy w zakresie podatku dochodowego, jednak zobowiązanie podatkowe nie powstaje lub następczo wygasa, pomimo jego nieuregulowania przez podatnika, ze względu na:

a) zaniechanie poboru podatku, realizowane przez wydanie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych rozporządzenia, określającego rodzaj podatku, okres, w którym następuje zaniechanie, i grupy podatników, których dotyczy zaniechanie (art. 9 ust. 1 u.p.d.o.f. w związku z art. 22 § 1 pkt 1 i art. 59 § 1 pkt 5 o.p.),

b) umorzenie zaległości, realizowane w drodze decyzji, wydawanej przez organ podatkowy na wniosek podatnika w wypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym oraz – w niektórych sytuacjach – z urzędu (art. 67a § 1 pkt 3 i art. 67d § 1 w związku z art. 59 § 1 pkt 8 o.p.),

c) zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku w zakresie wynikającym ze zdarzenia będącego przedmiotem interpretacji, gdy podatnik zastosował się do interpretacji, która następnie została zmieniona lub nie została uwzględniona w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, jeżeli zobowiązanie nie zostało prawidłowo wykonane w wyniku zastosowania się do takiej interpretacji, a skutki podatkowe związane ze zdarzeniem, któremu odpowiada stan faktyczny będący przedmiotem interpretacji, miały miejsce po opublikowaniu interpretacji ogólnej albo po doręczeniu interpretacji indywidualnej (art. 14m w związku z art. 59 § 1 pkt 10 o.p.).

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że w świetle przepisów o.p. zobowiązanie podatkowe, pomimo jego nieuregulowania, wygasa również w wyniku przedawnienia (art. 59 § 1 pkt 9 o.p.). Wobec braku definicji wyrażenia „przychody wolne od opodatkowania” nie ma zatem formalnie przeszkód, by za jego desygnat uznać również dochody, w wypadku których zobowiązanie podatkowe uległo już przedawnieniu. Co więcej, zasada *in dubio pro tributario*, będąca regułą wykładni funkcjonalnej dotyczącej regulacji podatkowych, mającej podstawę konstytucyjną, nakazuje – w wypadku nieusuwalnej wieloznaczności przepisu prawnego – odtworzyć z niego normę prawną, która uwzględnia interes podatnika. Niejasne regulacje podatkowe nie mogą być interpretowane na jego niekorzyść, za to na rzecz państwa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że odrzucenie możliwości zakwalifikowania dochodów, w wypadku których zobowiązanie podatkowe zdążyło się już przedawnić, jako przychodów wolnych od opodatkowania, opiera się wyłącznie na założonej w praktyce *ratio legis* instytucji podatku od dochodów nieujawnionych. Przyjęte rozwiązanie okazuje się zatem wynikiem zastosowania reguł wykładni funkcjonalnej, uwzględniających interes państwa. Podkreślenia wymaga przy tym okoliczność, że – zdaniem Marszałka Sejmu – intencją ustawodawcy nie było opodatkowanie podatkiem od dochodów nieujawnionych dochodów, w wypadku których zobowiązanie podatkowe uległo już przedawnieniu.

Trybunał Konstytucyjny nie mógł jednocześnie zgodzić się ze stanowiskiem Ministra Finansów, iżby potraktowanie takich dochodów jako przychodów wolnych od opodatkowania miało prowadzić do naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywieść należy zarówno zakaz kreowania instytucji pozornych, jak i nakaz stabilizacji stosunków prawnych. Opodatkowanie dochodów w sytuacji, gdy związane z nimi zobowiązanie podatkowe uległo przedawnieniu, oznacza z jednej strony podważenie sensu instytucji przedawnienia, z drugiej zaś – eliminację mechanizmu stabilizacji sytuacji podatnika. Z kolei zasada równości wyznacza obowiązek identycznego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnie relewantnej. Nie można jednak uznać, że podatnik, którego zobowiązanie podatkowe zdążyło się już przedawnić, i podatnik, którego zobowiązanie podatkowe jeszcze nie wygasło, charakteryzują się wspólną cechą istotną. Odrzucenie możliwości zakwalifikowania dochodów, w wypadku których zobowiązanie podatkowe przedawniło się, jako przychodów wolnych od opodatkowania jest wynikiem błędnego absolutyzowania rangi konstytucyjnych zasad podatkowych, wyrażonych w art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej, w zestawieniu z innymi unormowaniami Konstytucji.

By uniknąć niejasności, należy podkreślić, że nawet pomijając stanowisko Marszałka Sejmu, wyłączenie dochodów spod opodatkowania podatkiem od dochodów nieujawnionych ze względu na przedawnienie zobowiązania podatkowego mogłoby nastąpić – jak wynika z dotychczasowych ustaleń – na dwa sposoby. Po pierwsze, uwzględniając wieloznaczność analizowanych regulacji, dopuszczalne wydaje się przyjęcie, że jeżeli przychód (jego wysokość) został zgłoszony do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, ale podatek nie został uiszczony do momentu przedawnienia, oraz – ewentualnie – jeżeli przychód (jego wysokość) nie został zgłoszony do opodatkowania w deklaracji podatkowej lub w jej korekcie, ale daje się określić – już po upływie okresu przedawnienia – w toku postępowania podatkowego, mamy wówczas do czynienia z przychodem opodatkowanym, gdyż przez opodatkowanie należy rozumieć zgłoszenie przychodu do opodatkowania lub – ewentualnie – możliwość jego zidentyfikowania w trakcie postępowania podatkowego. Po drugie, przychody, w wypadku których nastąpiło przedawnienie zobowiązania podatkowego, mogłyby być traktowane jako przychody wolne od opodatkowania.

Przeprowadzona analiza umożliwia podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przewidziany w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. sposób ustalenia wysokości przychodu nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych stanowi zarazem definicję omawianego przychodu. Na tak postawione pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Jeśli literalnie odczytać wskazany przepis prawny, okazuje się, że przychodami nieznanymi pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącymi ze źródeł nieujawnionych są w rzeczywistości – pomijając przychody wolne od opodatkowania – przychody nieopodatkowane, a nie przychody niezgłoszone lub niedające się zidentyfikować w trakcie postępowania podatkowego. Gdyby zatem uznać, że art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. zawiera definicję wyrażenia „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych”, definicja ta nadawałaby wskazanemu wyrażeniu znaczenie odmienne od tego, jakie posiada ono na gruncie języka powszechnego. Przyjmowane w praktyce funkcjonalne modyfikacje rozumienia omawianej regulacji, mające na celu sprowadzenie przychodów nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych do przychodów niezgłoszonych lub niedających się zidentyfikować w trakcie postępowania podatkowego, sugerują jednak, że najpierw – w oderwaniu od art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. – należy określić znaczenie wyrażenia „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych”, a dopiero później ustalić – na podstawie tego przepisu – wysokość takich przychodów. W rozważanym wypadku art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. nie zawierałby definicji wyrażenia „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych”, którą należałoby sformułować w sposób sprawozdawczy, co w oczywisty sposób musiałoby prowadzić do arbitralnych rozstrzygnięć.

Dodatkowy problem wiąże się z tym, że na przestrzeni lat ustawodawca wyrażeniami „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz „przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych” postęgiwał się dość niekonsekwentnie. Zauważmy bowiem, że:

1) w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. pierwotnie występowało wyrażenie „przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach”, a następnie: wyrażenie „przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nie ujawnionych” (od 1 stycznia 1998 r.) i wyrażenie „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych” (od 1 stycznia 2007 r.; została wówczas zmieniona jedynie pisownia),

2) w art. 20 ust. 1 u.p.d.o.f. pierwotnie występowało wyrażenie „przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach”, a następnie: wyrażenie „przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nie ujawnionych” (od 1 stycznia 1998 r.), wyrażenie „przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach” (od 1 kwietnia 1999 r.) i wyrażenie „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach” (od 1 stycznia 2007 r.; została wówczas zmieniona jedynie pisownia),

3) w art. 30 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. występowało wyrażenie „dochody z nie ujawnionych źródeł przychodów” (od 1 stycznia 1992 r. do 31 grudnia 1993 r.), a w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. – wyrażenie „dochody z nie ujawnionych źródeł przychodów” (od 1 stycznia 1994 r.), wyrażenie „dochody z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach” (od 1 stycznia 1998 r.) i wyrażenie „dochody z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach” (od 31 marca 2010 r.; została wówczas zmieniona jedynie pisownia).

Poczynione zestawienie pozwala sformułować trzy wnioski. Po pierwsze, skoro ustawodawca posługuje się wyrażeniami „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz „przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych” zarówno pojedynczo, jak i w zestawieniu, wyrażenie „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych” nie może być traktowane jako jedna nazwa złożona (nazwa alternatywna); mamy tu do czynienia z dwoma nazwami „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz „przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych”, którym należy przypisać odmienne znaczenia. Po drugie, w okresie do 31 grudnia 1997 r. art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. przewidywał sposób ustalenia wysokości przychodów nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach, natomiast art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. (do 31 grudnia 1993 r.: art. 30 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.) określał stawkę podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów, co znaczyłoby – zakładając, że wyrażenia „przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach” oraz „przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych” nie są synonimami – iż we wskazanym okresie przychody nieznanego pokrycia w ujawnionych źródłach mogły zostać opodatkowane jedynie według podstawowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych (nie określono dla nich innej stawki), natomiast przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych nie powinny podlegać opodatkowaniu (w ustawie nie ustalono, kiedy mamy do czynienia z takimi dochodami), chociaż w praktyce ustalany był podatek ze stawką 75-procentową. Po trzecie, niezrozumiałe jest, dlaczego ustawodawca – po ujednoczeniu wyrażań występujących w art. 20

ust. 1 i 3 oraz art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., dokonany 1 stycznia 1998 r. – usunął z art. 20 ust. 1 tej ustawy wyrażenie „lub pochodzące ze źródeł nieujawnionych”.

Jak wynika ze stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w orzecznictwie nie ustalono, kiedy przychody należy kwalifikować jako nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów, a kiedy jako pochodzące ze źródeł nieujawnionych. Nie ulega jednak wątpliwości, że analizowane przepisy prawne obejmują dwa stany faktyczne: gdy podatnik uzyskał z ujawnionych źródeł wyższe przychody, niż zadeklarował, oraz gdy podatnik nie ujawnił źródeł swego przychodu. Zdaniem Ministra Finansów, przychodami nieznajdującymi pokrycia w ujawnionych źródłach są „takie przychody, które zostały wskazane przez podatnika, jako środki pokrywające poniesione wydatki lub z których pochodzi wartość zgromadzonego mienia, lecz ich wysokość nie odpowiada wartości tych wydatków lub wartości zgromadzonego mienia”, natomiast przychodami ze źródeł nieujawnionych – „przychody, które wskazane jako źródło finansowania poniesionych wydatków lub wartości zgromadzonego mienia, nie zostały w odpowiednim czasie ujawnione, nie legitymują się uregulowanym stosunkiem zobowiązaniowym albo podatnik nie wskazuje (albo nie chce wskazać) żadnego źródła swoich przychodów, z którego finansowane są jego wydatki lub z którego zostało zgromadzone mienie”.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że relacja pomiędzy przychodami nieznajdującymi pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącymi ze źródeł nieujawnionych budzi pewne wątpliwości. Gdyby przyjąć, że różnica między nimi dotyczy:

1) związku przychodów niebędących przychodami opodatkowanymi lub wolnymi od opodatkowania z ujawnionymi i nieujawnionymi źródłami przychodów, to rozważane przychody byłyby kwalifikowane: jako przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach, jeżeli podatnik ujawnił ich źródło, chociaż zataił rzeczywistą wysokość, oraz jako przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych, jeżeli podatnik zataił ich źródło (omawiane rozwiązanie – jak się wydaje – zostało przyjęte w praktyce),

2) zachowania podatnika, który ujawnia jedynie niektóre źródła przychodu lub nie ujawnia żadnego z nich, to w pierwszej sytuacji wszystkie przychody niebędące przychodami opodatkowanymi lub wolnymi od opodatkowania traktowane byłyby jako przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach, niezależnie od tego, czy zatajano ich źródło czy rzeczywistą wysokość, natomiast w drugiej sytuacji wszystkie przychody niebędące przychodami opodatkowanymi lub wolnymi od opodatkowania traktowane byłyby jako przychody pochodzące ze źródeł nieujawnionych (z konieczności byłyby to przychody, w wypadku których zatajono ich źródło).

Niezależnie od bardzo licznych i poważnych zarzutów dotyczących materialnoprawnej podstawy ustalania podatku od dochodów nieujawnionych, nie mniej istotne zastrzeżenia budzi ukształtowanie postępowania w jego przedmiocie. Zauważmy, że zgodnie z art. 122 o.p. w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, przy czym w świetle art. 187 § 1 o.p. organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Z powołanych przepisów prawnych należałoby wyprowadzić zasadę, że obowiązek wykazania okoliczności decydujących o możliwości ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych powinien obarczać organy podatkowe, z zastrzeżeniem zasady współpracy podatnika. W praktyce jednak – co potwierdza zarówno stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i stanowisko Ministra Finansów – rozkład ciężaru dowodu został ukształtowany w sposób odmienny. Organ podatkowy ma mianowicie obowiązek ustalić wysokość poczynionych przez podatnika wydatków i wartość zgromadzonego przez niego mienia oraz wykazać, że przewyższają one zeznany przez podatnika przychód, natomiast podatnik musi wykazać, iż owa nadwyżka znajduje pokrycie w mieniu pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Dominuje przy tym zapatrywanie, że okoliczność tę podatnik powinien udowodnić, a nie jedynie uprawdopodobnić, z zastrzeżeniem, iż niekiedy dopuszcza się samo uprawdopodobnienie, co ma miejsce najczęściej wówczas, gdy nie istnieje obowiązek przechowywania dokumentacji podatkowej. Na organach podatkowych nie ciąży natomiast powinność poszukiwania dowodów świadczących o posiadaniu przez podatnika pokrycia poczynionych wydatków i zgromadzonego mienia.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że skoro w świetle regulacji o.p. organy podatkowe są obowiązane zebrać materiał dowodowy umożliwiający rozpatrzenie sprawy, to w konsekwencji muszą – inaczej niż utrzymuje się w praktyce – gromadzić dowody zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść podatnika. Nie ulega zarazem wątpliwości, iż podatnik – jako podmiot najlepiej orientujący się co do źródeł finansowania czynionych wydatków i gromadzonego mienia – ma w tym zakresie najpełniejszą wiedzę, której zdobycie przez organy podatkowe, bez współpracy podatnika, może okazać się niemożliwe. Uwzględniając treść u.p.d.o.f. i o.p., trudno jednak stwierdzić, jakie przepisy prawne dają podstawę do przerzucenia na podatnika ciężaru dowodowego, a to znaczy, że mamy tu do czynienia z konstrukcją pozaustawową. W praktyce wskazuje się trzy uzasadnienia przyjęcia omawianej reguły rozkładu dowodu w postępowaniu w przedmiocie ustalenia podatku od dochodów

nieujawnionych: 1) ogólną regułą postępowania dowodowego, przewidującą, że obowiązek udowodnienia faktu ciąży na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne, 2) przesunięcie ciężaru dowodu na podatnika, oparte na treści czy charakterze instytucji uregulowanej w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., 3) domniemanie prawne dotyczące istnienia dochodu nieujawnionego w razie wystąpienia nadwyżki poczynionych wydatków i zgromadzonego mienia nad wykazanymi przychodami, wynikające z powołanego przepisu. Żadne z tych rozwiązań nie stanowi zadowalającego rozwiązania występującego tu problemu, co zresztą wynika ze stanowisk zajętych przez uczestników postępowania, w szczególności Marszałka Sejmu, który powinności podatnika sprowadza do obowiązku współdziałania z organem podatkowym w toku postępowania dowodowego.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wyrażona w art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.: dalej: k.c.) zasada, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne, nie jest zasadą ogólnosystemową. Gdyby ustawodawca chciał, by znajdowała ona zastosowanie we wszelkich postępowaniach podatkowych albo w postępowaniu w przedmiocie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych, powinien znowelizować przepisy o.p. Należy przy tym zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym, które w istotnym stopniu jest zbliżone do postępowania podatkowego, odpowiednikami art. 122 i art. 187 § 1 o.p. są art. 7 i art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.). Pierwszy z nich stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a drugi przewiduje, iż organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Można przy tym wskazać przykłady, że gdy w konkretnym rodzaju postępowań administracyjnych ustawodawca zamierza wyłączyć ich działanie, wprowadza określone regulacje szczególne. W taki sposób postąpił w odniesieniu do:

1) postępowań unormowanych w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164, ze zm.); w art. 3 ust. 1 omawianej ustawy wskazano, że zastosowanie w rozważanych postępowaniach znajduje k.p.a., z zastrzeżeniem jednak pewnych wyjątków; wyłączono zarazem stosowanie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., przewidując, że organ administracji publicznej stoi na straży praworządności i jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2); poza tym wprowadzono rozwiązanie, że strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek, a ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne (art. 3 ust. 3),

2) postępowań unormowanych w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r. poz. 173); w art. 21 ust. 1 omawianej ustawy wskazano, że zastosowanie w rozważanych postępowaniach znajduje k.p.a., z zastrzeżeniem jednak pewnych wyjątków; jednocześnie wyłączono stosowanie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., przewidując, że organ administracji publicznej stoi na straży praworządności i jest obowiązany w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2); poza tym wprowadzono rozwiązanie, że strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek, a ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne (art. 21 ust. 3).

Należy zatem zauważyć, że gdyby art. 6 k.c. wyrażał zasadę ogólnosystemową, to oba podane przykłady podważałyby założenie o racjonalności prawodawcy, gdyż powołane przepisy należałoby uznać za zbędne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, taka interpretacja jest jednak bezpodstawna. Trzeba przyjąć, że jeżeli ustawodawca zamierza w postępowaniu przed organami administracji publicznej, w tym podatkowej, przerzucić ciężar dowodu na jednostkę, czyni to wprost przez ustanowienie określonej regulacji, wyłączając jednocześnie czy modyfikując działanie – odpowiednio – k.p.a. lub o.p. Z tego względu nie wydaje się również zasadny pogląd, że z treści art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. można wywnioskować, wyrażone *implicite*, przerzucenie ciężaru dowodu na podatnika lub – tym bardziej – że omawiany przepis formułuje domyślnie domniemanie prawne dotyczące istnienia dochodu nieujawnionego w razie wystąpienia nadwyżki poczynionych wydatków i zgromadzonego mienia nad wykazanymi przychodami. Wykładnia językowa omawianego przepisu nie daje do tego podstaw, a wykładnia funkcjonalna – mająca na celu zwiększenie efektywności postępowania podatkowego – nie powinna być dokonywana na niekorzyść podatnika. Ostatecznie zatem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalne jest przyjęcie, że podatnik ma obowiązek – w ramach współdziałania z organem podatkowym – uczestniczyć aktywnie w postępowaniu podatkowym, jednak skoro ciężar dowodu spoczywa na tym ostatnim, to w razie ustalenia



nadwyżki dokonanych wydatków i zgromadzonego mienia nad zeznanym przychodem, wystarczające powinno być uprawdopodobnienie przez podatnika, że taka nadwyżka pochodzi z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Należy bowiem zauważyć, że sytuacja podmiotu, na którym spoczywa ciężar dowodu, i podmiotu, na którym omawiany ciężar nie spoczywa, jest całkowicie odmienna. Pierwszy z nich musi wykazać zaistnienie okoliczności, z których wywodzi określone konsekwencje prawne; drugi natomiast nie ma obowiązku wykazania ich niewystąpienia, wystarczy, że podważy wiarygodność dowodów świadczących przeciwko niemu, co w tym konkretnym wypadku sprowadza się do uprawdopodobnienia posiadania pokrycia wydatków i mienia w przychodach opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania.

Na marginesie warto przy okazji zauważyć, że zasada współdziałania z organem administracji publicznej, w tym z organem administracji podatkowej, w toku postępowania dowodowego nie została wyrażona wprost ani w k.p.a., ani w o.p., pozostając przede wszystkim tworem judykatury. Mając na uwadze, iż wskazana zasada ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostek, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca jest obowiązany jednoznacznie ustosunkować się do kwestii jej obowiązywania, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w treści przepisów prawnych. Należy podkreślić, że nie jest dopuszczalne, by w demokratycznym państwie prawnym, opierającym się na zasadzie podziału władzy, prawa i obowiązki jednostek były wyznaczane nie przez normy prawne ustanowione przez upoważnione do tego organy prawodawcze, ale przez orzecznictwo sądowe. Tym samym ustawodawca, przez odpowiednią nowelizację k.p.a. i o.p., powinien uregulować precyzyjnie treść zasady współdziałania i określić konsekwencje jej naruszenia przez uczestnika postępowania albo wprost wykluczyć jej stosowanie.

Ukształtowana w praktyce, niekorzystna dla podatników reguła rozkładu ciężaru dowodu może znacznie utrudniać im obronę w postępowaniu w przedmiocie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych, szczególnie, że okres, w jakim dopuszczalne jest ustalenie takiego podatku, nie został ograniczony czasowo w stosunku do momentu uzyskania przychodu, lecz – w bardzo niejednoznaczny sposób – w stosunku do momentu poczynienia wydatków lub zgromadzenia mienia, co może nastąpić wiele lat później. Dodatkowe problemy mogą wiązać się z zakresem dowodów, jakich miałyby dostarczyć podatnik. Podkreślenia wymaga okoliczność, że zgodnie z art. 86 § 1 o.p. podatnicy obowiązani do prowadzenia ksiąg podatkowych przechowują księgi i związane z ich prowadzeniem dokumenty do czasu upływu okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego, chociaż postępowanie w sprawie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych może zostać wszczęte po przedawnieniu zobowiązania podatkowego, gdy na podatnikach nie ciąży już powinność posiadania takiej dokumentacji. Co więcej, jak stwierdził Minister Finansów, w wypadku przychodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych albo dochodów zwolnionych z tego podatku, przepisy podatkowe w ogóle nie nakładają obowiązku ich dokumentowania. Okazuje się zatem, że pomimo przerwania na podatnika w istotnym zakresie ciężaru dowodu, nie wie on, przez jaki czas – dla własnego dobra – powinien przechowywać dowody świadczące o sumiennym wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych lub niepowstaniu takich obowiązków, chociaż formalnie powinność posiadania omawianych dowodów albo na nim nie ciąży, albo ustaje po okresie przedawnienia zobowiązania podatkowego. Nie sposób nie zauważyć, że regulacja ustawowa nie gwarantuje zatem, że podatek od dochodów nieujawnionych nie zostanie ustalony w wypadku podatnika, który uregulował zobowiązanie podatkowe, lub podatnika, w wypadku którego takie zobowiązanie w ogóle nie powstało.

Szczególne trudności, związane z brakiem odpowiednich regulacji w u.p.d.o.f., wiążą się z wykazaniem, że określony przychód nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, gdyż jest przychodem wynikającym z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f.). Do przychodów tych zalicza się w szczególności przychody uzyskane w związku z popełnieniem czynu zabronionego (niezależnie od tego, czy jest on również przestępstwem), a także działalność legalną, chociaż sprzeczną z przyjmowaną w społeczeństwie aksjologią (np. prostytutka). Należy zauważyć, że z jednej strony ustawodawca deklaruje, że nie zamierza opodatkowywać rozważanych przychodów, z drugiej jednak strony nie wskazuje, w jaki sposób podatnik miałby wykazać, że dokonane wydatki lub zgromadzone mienie znajdują w nich pokrycie, co – ostatecznie – może prowadzić do ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych ze stawką 75-procentową. Trybunał Konstytucyjny ma wprawdzie świadomość, że w praktyce może się zdarzać, że podatnicy celowo będą powoływać się na przychody wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f., by uniknąć zapłaty jakiegokolwiek podatku, jednak nie znaczy to, że w demokratycznym państwie prawnym dopuszczalne jest stanowienie regulacji, których nie zamierza się traktować poważnie. Ustawodawca powinien rozważyć tę kwestię i przyjąć takie rozwiązanie, które – utrzymując niestosowanie u.p.d.o.f. do omawianych przychodów – jednoznacznie wskazałoby, w jaki sposób możliwe jest wykazanie, iż dokonane wydatki lub zgromadzone mienie znajdują w nich pokrycie. Warte rozważenia wydaje się wprowadzenie domniemania, że uzyskane przez podatnika przychody nie wynikają z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Taka

regulacja określałaby jasno sytuację podatnika, o ile ustalałaby również sposób obalenia domniemania: mógłby on uiścić podatek dochodowy od osób fizycznych na zasadach ogólnych albo próbować wykazać, że osiągnął przychód, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f., znając zakres swoich obowiązków dowodowych. W aktualnym stanie prawnym, wobec braku odpowiedniego uregulowania tego zagadnienia, pozycja podatnika nie jest określona klarownie, co powoduje, że chociaż nie jest w ogóle obowiązany uiścić podatku, to jednak musi liczyć się z możliwością ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych. Należy zarazem zastrzec, że w wypadku przychodów z przestępstw obalenie domniemania mogłoby nastąpić jedynie na podstawie orzeczenia sądu karnego, a w wypadku przychodów z czynów zabronionych, niezakwalifikowanych jednak jako przestępstwa – na podstawie orzeczenia sądu karnego lub prokuratora. Zagadnień tych – wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego – nie są przecież uprawnione rozstrzygać samodzielnie organy podatkowe. Rozważana kwestia z całą pewnością wymaga interwencji ustawodawcy, do którego należy określenie sposobu jej rozwiązania.

Trybunał Konstytucyjny musiał zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Zdaniem Marszałka Sejmu, instytucja opodatkowania dochodów nieujawnionych ma stanowić *ultima ratio*, znajdując zastosowanie jedynie wówczas, gdy przywrócenie stanu zgodnego z prawem nie jest możliwe w drodze odtworzenia podatkowego stanu faktycznego zaistniałego w rzeczywistości. To by znaczyło, że jeżeli organ podatkowy potrafi przyporządkować dochód do określonego źródła przychodu, regułą jest opodatkowanie na zasadach ogólnych, w tym również pobranie odsetek od zaległości podatkowej. Problem polega jednak na tym, że ustawodawca nie uregulował zbiegu dwóch instytucji: ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. w związku z art. 21 § 1 pkt 2 o.p., dokonywanego w drodze decyzji konstytucyjnej, oraz określenia wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 45 ust. 6 u.p.d.o.f., dokonywanego w drodze decyzji deklaratoryjnej. Jak stwierdzono już wcześniej, zdaniem Ministra Finansów, jeżeli w toku postępowania podatkowego możliwe jest zidentyfikowanie źródła przychodu (jego wysokości), to nie ustala się podatku od dochodów nieujawnionych, lecz taki przychód podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych, o ile nie doszło jeszcze do przedawnienia zobowiązania podatkowego. To by znaczyło, że w rozważanym wypadku organ określa wysokość zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych według podstawowych stawek podatku, a podatnik zobowiązany jest uiścić taki podatek wraz z odsetkami za zwłokę. Nierozstrzygnięcie zbiegu wskazanych instytucji powoduje, że w istotnym stopniu o zastosowaniu jednej z nich decyduje organ podatkowy. Jak jednak wynika z pkt 1 przedłożonych przez Ministra Finansów wytycznych dla urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych dotyczących postępowania w sprawie przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych (w wersji z lutego 2009 r. i z grudnia 2010 r.): „w przypadku ujawnienia, w toku postępowania (kontroli) ponad wszelką wątpliwość, rzeczywistego źródła przychodów, określonego w art. 10 ust. 1 updf – dochód w zakresie, w jakim da się przypisać do tego źródła, podlega opodatkowaniu w trybie właściwym dla dochodów z tegoż źródła”. Sformułowanie „ponad wszelką wątpliwość” oznacza przy tym, że nie sposób przyjąć, by organy podatkowe traktowały ustalenie podatku od dochodów nieujawnionych jako *ultima ratio*; wręcz przeciwnie w razie wystąpienia wątpliwości co do pochodzenia niezgłoszonych przychodów korzystają z tej właśnie możliwości, a wyjątkowo decydują się na określenie wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest to kolejny przejaw konsekwencji przerwania ciężaru dowodu w postępowaniu dotyczącym dochodów nieujawnionych na podatnika; należy przy tym zauważyć, że w wypadku przychodu zadeklarowanego, to organ podatkowy musiałby podważyć złożone mu zeznanie.

Podkreślenia wymaga również okoliczność, że – wbrew zapewnieniom uczestników postępowania – ze statystyk przedłożonych przez Ministra Finansów nie wynika wcale, by podatek od dochodów nieujawnionych ustalany był jedynie w wypadku, gdy różnica pomiędzy poczynionymi wydatkami i wartością zgromadzonego mienia a posiadanym przez podatnika ich pokryciem jest istotna. Tytułem przykładu można wskazać, że w latach 1997-2012 na 928 decyzji ostatecznych wydanych przez organy kontroli skarbowej (Trybunałowi nie dostarczono analogicznego zestawienia dotyczącego decyzji wydanych przez organy podatkowe): 1) w 111 decyzjach ustalono podatek od dochodów nieujawnionych w kwocie do 1 000 zł, 2) w 120 decyzjach ustalono podatek od dochodów nieujawnionych w kwocie od 1 000 zł do 5 000 zł, 3) w 87 decyzjach ustalono podatek od dochodów nieujawnionych w kwocie od 5 000 zł do 10 000 zł. To znaczy, że w ponad 30% spraw ustalony dochód z nieujawnionych źródeł przychodu lub niezajdujący pokrycia w ujawnionych źródłach nie przekraczał kwoty 13 400 zł, którą – mając na uwadze możliwość gromadzenia oszczędności przez wiele lat – trudno uznać za szczególnie wysoką.

Przedstawiona analiza art. 20 ust. 3 i art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. oraz art. 68 § 4 o.p. wskazuje, że mechanizm opodatkowania dochodów z nieujawnionych źródeł przychodu lub niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach jest obarczony bardzo poważnymi wadami legislacyjnymi dotyczącymi jego konstrukcji. Wprowadzając szczególnie restrykcyjną instytucję podatku od dochodów nieujawnionych, ustawodawca unormował ją jedynie

w trzech lakonicznych przepisach prawnych, z których dwa okazały się wyjątkowo nieprecyzyjne i niejednoznaczne, podczas gdy instytucjom zdecydowanie mniej skomplikowanym, a przede wszystkim mniej ingerującym w konstytucyjne prawa jednostek, poświęca całe akty normatywne. Można zaryzykować stwierdzenie, że w rzeczywistości omawiane przepisy prawne tworzą jedynie szkielet instytucji, gdyż jej treść została ukształtowana dopiero w praktyce, co w oczywisty sposób musi budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy zauważyć, że w takim wypadku nie jest wystarczające, by podatnik znał obowiązujące regulacje prawne; w celu ustalenia przysługujących mu praw i ciążących na nim obowiązków powinien równolegle zapoznać się ze stanowiskiem organów podatkowych oraz orzecznictwem sądowym.

Pomimo obowiązywania u.p.d.o.f. od ponad 20 lat, a o.p. – od ponad 15 lat, niektóre wątpliwości nie zostały do tej pory dostrzeżone w orzecznictwie, z kolei w wypadku tych, które zostały zauważone i wyjaśnione, mamy do czynienia – wbrew zasadzie *in dubio pro tributario* – z rozstrzygnięciami na niekorzyść podatników. Należy zaznaczyć, że wprawdzie budzące niekiedy daleko idące zastrzeżenia rozstrzygnięcia podejmowane przez organy podatkowe i sądy administracyjne w sprawach dotyczących rozważanego podatku dają się w istotnym stopniu usprawiedliwić niską jakością legislacyjną kwestionowanych przepisów prawnych, to jednak po raz kolejny konieczne wydaje się przypomnienie, iż zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasne regulacje podatkowe należy interpretować na korzyść podatników, a w konsekwencji jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to trzeba opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych, a nie orzekać *in dubio pro fisco*. Naruszenie wskazanej reguły interpretacyjnej doprowadziło do istotnego pogłębienia poziomu wadliwości badanej regulacji, gdyż wydaje się, że przynajmniej niektóre sporne kwestie można było rozstrzygnąć na korzyść podatników.

Nie sposób pominąć w tym miejscu okoliczności, że ustawodawca zdawał sobie sprawę z istniejących kontrowersji dotyczących podatku od dochodów nieujawnionych. Nie jest zatem zrozumiałe, dlaczego zaniechał podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, mających na celu ich usunięcie, ograniczając się jedynie do nowelizacji nierozwiązujących zasadniczych problemów. Podkreślenia wymaga, iż w wypadku regulacji niejasnych i nieprecyzyjnych władza prawodawcza nie może pozostawać bezczynna, oczekując na wypracowanie określonych rozwiązań w praktyce. Jako odpowiedzialna za obowiązujący stan prawny, ma ona obowiązek monitorowania sposobu stosowania stanowionych przez nią przepisów prawnych oraz eliminowania obciążających je wad, które ujawniają się w toku rozstrzygania określonych spraw. Zagadnienie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy na bazie niejednoznacznych regulacji kwestie sporne są przesądzone na niekorzyść jednostek. W takich sytuacjach nawet ugruntowana i jednolita praktyka orzecznicza nie niweluje zastrzeżeń związanych z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Odnosząc poczynione uwagi do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że to, iż większość wątpliwości dotyczących podatku od dochodów nieujawnionych była i jest rozstrzygana jednolicie przede wszystkim z uwzględnieniem interesu fiskalnego państwa, nie powinno być powstrzymaniem ustawodawcy przed dokonaniem odpowiednich zmian legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie tej instytucji.

Podstawowy zarzut, jaki należy postawić skarżonej regulacji, dotyczy wyjątkowo niejasnego ukształtowania pojęcia przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych (art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.) oraz będącego tego następstwem braku jednoznacznego określenia zasad dotyczących biegu terminu ustalenia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych (art. 68 § 4 o.p. w związku z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.). Pozostałe zastrzeżenia związane z: rozkładem ciężaru dowodu w postępowaniu dotyczącym wskazanego podatku, określeniem zakresu obowiązków dokumentacyjnych ciążących na podatnikach, opodatkowaniem przychodów wynikających z czynności niemogących być przedmiotem prawnie skutecznej umowy oraz zbiegu instytucji ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych i określenia wysokości zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, mają wprawdzie mniejsze znaczenie, jednak istotnie pogłębiają przekonanie o naruszeniu wymogów ustawy zasadniczej. Wadliwość art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., określającego stawkę podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, okazuje się wyłącznie pochodną niejednoznaczności pojęcia przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych.

Należy przypomnieć, że w świetle Konstytucji wyróżnić trzeba dwa standardy poprawności legislacyjnej: zwykły, który dotyczy wszelkich regulacji prawnych (standard ten gwarantuje zasada poprawnej legislacji), oraz podwyższony, który dotyczy jedynie regulacji stanowionych w określonych obszarach (standard ten gwarantują zasady szczególnej określoności regulacji ograniczających prawa i wolności człowieka i obywatela, regulacji represyjnych czy daninowych). Podkreślenia wymaga zatem, że kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy prawne nie spełniają nawet wymogów właściwych dla standardu zwykłego (art. 2 Konstytucji), chociaż – jako

unormowania podatkowe – winny realizować wymogi właściwe dla standardu podwyższonego (art. 84 i art. 217 Konstytucji). Gdyby za przedstawicielem Ministra Finansów przyjąć, że jednym z zasadniczych celów istnienia instytucji podatku od dochodów nieujawnionych jest prewencja i w tym zakresie omawiana instytucja (w szczególności 75-procentowa stawka podatkowa) skutecznie spełnia swoją rolę, skłaniając podatników do rzetelnego zgłaszania osiągniętych przychodów, to trzeba zaznaczyć, iż w żadnym razie prewencji nie można traktować tak instrumentalnie, żeby prowadziło to do lekceważenia elementarnych wymogów dotyczących jasności i precyzji przepisów prawnych, które mają być stosowane w odniesieniu do jednostek.

W tym stanie rzeczy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. i art. 68 § 4 o.p. naruszają zasadę poprawnej legislacji, będącą składową zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. określa wyłącznie stawkę podatku od dochodów nieujawnionych, nie wywołując w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych, stąd nie sposób dopatrzeć się w jego wypadku niezgodności z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

7.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony stabilności stosunków prawnych, zasadne jest przytoczenie kilku wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych. Zagadnienie to niedawno było bowiem przedmiotem pogłębionej analizy w dwóch sprawach.

W wyroku z 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, Trybunał Konstytucyjny syntetycznie omówił mechanizm przedawnienia w świetle wymogów stawianych przez ustawę zasadniczą, podsumowując swój dotychczasowy dorobek w tej materii. Stwierdził mianowicie, że przedawnienie jest instytucją, która została wymieniona w Konstytucji. Jakkolwiek ustrojodawca nie definiuje, ani nie ustala wyraźnie, na czym ma ono polegać, to jednak uwzględnia jego obecność w systemie prawa. Do przedawnienia bezpośrednio odnoszą się trzy przepisy Konstytucji: art. 43, art. 44 oraz art. 105 ust. 3. Przepisy te odnoszą się do materii szeroko rozumianego prawa karnego, określając przesłanki wyłączenia przedawnienia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażano konsekwentnie pogląd o braku konstytucyjnego prawa jednostki do przedawnienia, a nawet ekspektatywy takiego prawa. Ponadto wskazywano na brak możliwości wyprowadzenia rozważanego prawa z art. 2 Konstytucji. Instytucję przedawnienia – w świetle orzecznictwa TK – należałoby w związku z tym postrzegać raczej jako element polityki państwa. Stanowiska te odnosiły się głównie do przedawnienia karalności czynów zabronionych oraz wykonania orzeczonej kary. Na temat przedawnienia w prawie podatkowym, po raz pierwszy, Trybunał wypowiedział się szeroko w wyroku z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43). W jego ocenie, przedawnienie w prawie podatkowym należy rozpatrywać przede wszystkim w świetle art. 84 Konstytucji, ustanawiającego powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, i art. 217 Konstytucji, statuującego władztwo finansowe państwa. 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 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.

Uzupełniając i rozwijając dotychczasowe orzecznictwo dotyczące przedawnienia w prawie podatkowym, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że szeroki margines swobody ustawodawcy w zakresie ukształtowania zasad przedawnienia nie jest absolutny. Ustawodawcę wiąże bowiem, z jednej strony, zasada państwa prawnego (w tym zakaz arbitralnego traktowania jednostek), z drugiej zaś – potrzeba ochrony wolności i praw obywateli. Jakkolwiek przedawnienie nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, to jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. Jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację stosunków społecznych. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności. Z aksjologii konstytucyjnej opartej na fundamencie przyrodzonej oraz niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) wynika obowiązek tworzenia prawa zorientowanego na dobro każdej osoby ludzkiej. Chociaż nie wyklucza to ustanowienia adekwatnych i dolegliwych sankcji w razie naruszenia prawa, nie mogą one prowadzić do ekonomicznego uzależnienia jednostki od państwa.

Trybunał zwrócił uwagę, że upływ czasu wywołuje w prawie podatkowym dwojakiego rodzaju skutki, które nie są bez wpływu na ocenę konstytucyjności przepisów normujących powstawanie i egzekwowanie należności podatkowych.

Po pierwsze, 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 wzmocniać domniemanie prawidłowości rozliczenia się podatnika z zobowiązania podatkowego. Należy przy tym zauważyć, że organy podatkowe dysponują szerokimi kompetencjami kontrolnymi.

Po drugie, 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. Racjonalny ustawodawca nie może bowiem wymagać od podatników przechowywania dokumentów i zabezpieczania dowodów wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez nadmiernie długi czas. Im dłuższy będzie okres wymagalności należności, tym większe istnieje ryzyko, że rozwiązania prawa materialnego i procesowego związane z rozliczeniem i dochodzeniem zobowiązań podatkowych, odpowiadające standardom wynikającym m.in. z art. 2 Konstytucji w chwili powstania zobowiązania podatkowego oraz przez pewien czas potem, z biegiem lat – ze względu na wynikające z tego skutki choćby dla możliwości dowodowych – mogą przestać spełniać wymóg konstytucyjności. Wówczas narastać będzie ryzyko, że zbyt dużo osób, które nawet poprawnie rozliczyły się z ciążyących na nich zobowiązań podatkowych, nie będzie w stanie udowodnić wielu okoliczności, ważnych dla oceny istnienia bądź nieistnienia zobowiązania.

Trzeba też zauważyć, że zbyt długi okres przedawnienia w prawie podatkowym nie stymuluje organów podatkowych do sprawnego podejmowania czynności sprawdzających i kontrolnych, zmierzających do wyegzekwowania należnych państwu podatków.

Trybunał Konstytucyjny przyjął w konsekwencji, że 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 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 należytej 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 wymagającą uwzględnienia wartość konstytucyjną. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Zawarte w omawianym orzeczeniu stanowisko Trybunału miało stanowić dla ustawodawcy wyraźne przypomnienie o konieczności przestrzegania gwarancyjnych wymogów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa w procesie stanowienia prawa podatkowego i kształtowania mechanizmów powstawania i egzekwowania danin publicznych.

Nie bez znaczenia dla rozpoznawanej sprawy jest również stanowisko wyrażone w wyroku TK z 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 81). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Konstytucja nie zawiera wprost uregulowań odnoszących się do problematyki przedawnienia zobowiązań podatkowych. Wobec braku konstytucyjnej regulacji tej problematyki, należy uznać, że wprowadzenie do systemu prawnego tej instytucji, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenie terminu przedawnienia, pozostaje w sferze uznania ustawodawcy. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie ma jednak charakteru nieograniczonego. 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. Zbyt krótkie terminy przedawnienia pozostawałyby w sprzeczności z zasadami powszechności i sprawiedliwości podatkowej. Z kolei terminy zbyt długie czyniłyby przedawnienie zobowiązania podatkowego instytucją pozorną.

Okoliczności, które ustawodawca powinien wziąć pod uwagę, ustalając termin przedawnienia zobowiązań podatkowych, Trybunał po raz pierwszy wymienił w wyroku o sygn. P 26/10. Wskazał tam, że należałoby uwzględnić realną możliwość egzekwowania przez organy podatkowe niezapłaconych należności, okresy zawieszenia, gdy przedawnienie nie biegnie, a ponadto inne okoliczności, związane choćby z prowadzeniem różnego rodzaju kontroli podatkowych, które nie powodują zawieszenia bądź przerwania biegu przedawnienia. Ustawodawca

powinien wziąć pod uwagę również okoliczności faktyczne, towarzyszące egzekwowaniu należności podatkowych, jak chociażby zachowania podatników uchylających się od opodatkowania czy też ukrywających majątek przed egzekucją. Nie bez znaczenia dla określenia długości terminu przedawnienia pozostaje wreszcie faktyczna wydolność organów administracji podatkowej, chociaż słabość instytucjonalna państwa nie może stanowić samoistnej przesłanki usprawiedliwiającej nadmierne wydłużanie terminu przedawnienia.

Instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych. Pierwszą z nich jest konieczność zachowania równowagi budżetowej. Przedawnienie zobowiązań podatkowych działa bowiem dyscyplinująco na wierzyciela publicznego, zmuszając go do egzekwowania należności podatkowych w ściśle określonych ramach czasowych. Drugą wartością konstytucyjną, która uzasadnia wprowadzenie instytucji przedawnienia do prawa podatkowego, jest stabilizacja stosunków społecznych przez 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.

Trybunał stwierdził zatem, że choć nie ma konstytucyjnego prawa do przedawnienia zobowiązania podatkowego, ani nawet ekspektatywy tego prawa, ustawodawca powinien kształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, aby wygaśnięcie zobowiązania podatkowego następowało w rozsądnym terminie. Jak zostało to wskazane w wyroku o sygn. P 26/10, egzekwowanie długu podatkowego i towarzysząca mu niepewność podatnika co do stanu jego zobowiązań podatkowych nie mogą trwać przez dziesięciolecia. Choć instytucja przedawnienia zobowiązania podatkowego może niekiedy sankcjonować naruszenie przez podatnika konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków, to jednak, skoro została wprowadzona do systemu prawnego, musi realizować stawiane jej zadania. Jednym z nich zaś jest stabilizowanie stosunków społecznych przez wygaszanie z upływem czasu zadawnionych zobowiązań podatkowych. Jak podkreślił Trybunał w wyroku o sygn. P 41/10, stabilizacja stosunków społecznych jest zaś wartością konstytucyjną zakotwiczoną w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Z jednej strony, zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych należy postrzegać w kontekście art. 84 Konstytucji, wyrażającego powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, oraz art. 217 Konstytucji, ustanawiającego władztwo finansowe państwa. Z obu tych przepisów wynika, że zasadą jest płacenie podatków, a nie oczekiwanie, że nastąpi przedawnienie zobowiązania podatkowego. Z tego względu przedawnienie zobowiązania podatkowego nie jest konstytucyjnie pożądanym sposobem jego wygaśnięcia, gdyż takim jest – jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. P 26/10 – szeroko rozumiana zapłata podatku, obejmująca także potrącenie czy zaliczenie nadpłaty lub zaliczenie zwrotu podatku, które prowadzą do zaspokojenia wierzyciela podatkowego. Inne sposoby ustania więzi między wierzycielem podatkowym a dłużnikiem, które nie prowadzą do zaspokojenia roszczeń wierzyciela, powinny być traktowane w kategoriach wyjątku. Jest on dopuszczalny o tyle, o ile przemawiają za nim określone wartości wyrażone w ustawie zasadniczej.

Z drugiej jednak strony, kształtując przepisy prawa daninowego, ustawodawca musi brać pod uwagę interesy podatników, którzy w zaufaniu do istniejącego systemu podatkowego podejmują różne decyzje gospodarcze. Konieczność zachowania równowagi budżetowej oraz planowego wykonania budżetu nie może w szczególności usprawiedliwiać wprowadzania do systemu prawnego pozornych instytucji prawnych. Skoro ustawodawca wprowadza daną instytucję, taką jak przedawnienie zobowiązania podatkowego, to musi jednocześnie zapewnić obywatelowi możliwość realnego korzystania z niej w granicach ustawowo określonych. Przedawnienie zobowiązania podatkowego, aby nie było instytucją pozorną, musi również realizować stawiane mu cele, tj. dawać podatnikowi poczucie pewności co do braku ciążyących na nim zobowiązań podatkowych i działać w sposób dyscyplinujący na wierzyciela podatkowego. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, skutkujące utrzymaniem stanu wymagalności tego zobowiązania przez czas bliżej nieokreślony, narusza poczucie bezpieczeństwa podatnika i nie sprzyja poszanowaniu jego godności (art. 30 Konstytucji), na co zwrócił uwagę Trybunał w wyroku o sygn. P 41/10. Podatnik pozostaje bowiem „wiecznym dłużnikiem” państwa, narażonym na nieustanne kontrole podatkowe i niepewność co do ich wyników. Przedłużanie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest wyrazem braku zaufania państwa do podatnika i sposobu, w jaki wywiązuje się on z zobowiązań podatkowych. Jednocześnie zawiałość przepisów prawa podatkowego, ich niejednoznaczna treść i zróżnicowana wykładnia w praktyce organów podatkowych sprawiają, że wątpliwości co do prawidłowości rozliczenia podatkowego niejako wpisują się w proces samoobliczenia podatku w sytuacji, gdy zobowiązanie podatkowe powstaje z mocy prawa. Wówczas bowiem to na podatniku ciąży obowiązek poprawnego obliczenia oraz zapłaty należnego podatku, a także złożenia prawidłowej deklaracji dokumentującej to rozliczenie. Upływ czasu, z jednej strony, wzmacnia przekonanie podatnika co do prawidłowego sposobu rozliczenia zobowiązania podatkowego, a z drugiej strony, utrudnia podatnikowi udowodnienie okoliczności mających wpływ na powstanie

tego zobowiązania i jego wysokość, w razie ich zakwestionowania przez organy podatkowe. Nie można bowiem wymagać od podatnika przechowywania przez czas bliżej nieokreślony wszelkich dokumentów i dowodów należytego wywiązywania się z obowiązków podatkowych.

Przystępując do analizy zarzutu naruszenia przez kwestionowane regulacje zasady ochrony stabilności stosunków prawnych, wynikającej z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że większość zagadnień związanych z tym zarzutem została już omówiona wcześniej. Należy jednak przypomnieć, że w świetle art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. i art. 68 § 4 o.p. możliwość wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych nie jest *de facto* ograniczona czasowo w stosunku do momentu uzyskania określonego przychodu; pięcioletni termin wydania takiej decyzji liczony jest bowiem dopiero od końca roku, w którym upłynął termin złożenia zeznania rocznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, za rok podatkowy, w którym dokonane zostały wydatki lub zgromadzono mienie, z czym również wiążą się poważne wątpliwości interpretacyjne. Poczynione ustalenia prowadzą do wniosku, że decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych może zostać wydana również po upływie okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego, powstałego w zakresie podatku dochodowego na zasadach ogólnych, co potwierdzają stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Ministra Finansów.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał zapatrywanie, że ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Umożliwia ono stabilizację sytuacji prawnej jednostki, a tym samym stabilizację stosunków społecznych, które bezspornie są wartościami warunkującymi prawidłowe funkcjonowanie jednostek oraz poprawne kształtowanie ich relacji z państwem, co ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, ingerującym w sferę konstytucyjnych praw majątkowych. Podatek od dochodów nieujawnionych, przewidziany w u.p.d.o.f. i w o.p., powoduje, że przedawnienie zobowiązań podatkowych w zakresie podatku dochodowego staje się w istocie iluzoryczne, a w konsekwencji mamy tu do czynienia z instytucją pozorną. Dodatkowo, jeśli wziąć pod uwagę okoliczność, że możliwość powstania zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych nie jest ograniczona żadnym terminem w stosunku do momentu uzyskania przychodu, dochodzi również do niezgodnego z ustawą zasadniczą podważenia bezpieczeństwa prawnego jednostki, która w niedającym się przewidzieć okresie musi liczyć się z koniecznością poniesienia negatywnych konsekwencji: 1) nieuiszczenia przez nią należności podatkowej bądź 2) braku możliwości wykazania, że nie ciążył na niej obowiązek podatkowy albo że został on przez nią spełniony. Tym samym aktualizują się liczne zagrożenia związane z nadmiernie długim okresem przedawnienia, tudzież faktycznym jego brakiem, jakie nader trafnie zasygnalizował już w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Szczególne znaczenia w tym kontekście nabiera sposób rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniach w sprawie ustalenia podatku od dochodów nieujawnionych. Skoro podatnik musi wykazać, że poczynione przez niego wydatki i zgromadzone przezeń mienie znajdują pokrycie w mieniu pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania, to znaczy, że w bliżej niesprecyzowanym okresie powinien posiadać w tym celu odpowiednie dowody, gdyż w przeciwnym razie może narazić się na ustalenie w jego wypadku podatku ze stawką 75-procentową.

Trybunał Konstytucyjny ma świadomość, że z dobrodziejstwa przedawnienia korzystają przede wszystkim podatnicy nieuczciwi, jednak gdyby zastrzec, iż ma ono oddziaływać jedynie na sytuację podatników uczciwych, to rozważana instytucja nie spełniałaby jakiegokolwiek roli: w wypadku podatników, którzy wykonali sumiennie swoje obowiązki i w razie kontroli są w stanie to wykazać, przedawnienie nie znajdowałoby zastosowania, natomiast podatnicy, którzy wykonali sumiennie swoje obowiązki, ale w razie kontroli nie są w stanie tego wykazać, byłiby traktowani na równi z podatnikami nieuczciwymi. Tym samym zasady, konstrukcja i terminy przedawnienia w prawie podatkowym muszą zostać określone w sposób jednoznaczny i precyzyjny, a przede wszystkim realizować podstawową funkcję omawianej instytucji, tj. doprowadzenie do ostatecznego wygaśnięcia należności podatkowej, niezależnie od oceny zachowania podatników.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że regulacje polskiego prawa podatkowego bardzo dalekie są od jasności i precyzji (zob. np. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 czerwca 2013 r., RPO-735419-V/13/ST, skierowane do Ministra Finansów, w którym sformułowano postulat głębokiej reformy obowiązującego prawa podatkowego), co w powiązaniu z rozbieżnymi stanowiskami organów podatkowych oraz niejednorodnym orzecznictwem sądowym powoduje, że podział podatników na uczciwych i nieuczciwych trudno uznać za ostry. Nierzadko zdarza się przy tym, że sposób rozumienia przepisów podatkowych ewoluje przez lata. Przedawnienie zobowiązań podatkowych, rozumiane jako ostateczne i nieodwołalne ich wygaśnięcie, stanowi, w pewnym sensie, remedium na te zjawiska, osłabiając ich negatywne konsekwencje. Skoro bowiem niedopuszczalna jest kontrola wykonania zobowiązań powstałych przed laty, to zdecydowanie rzadziej wystąpi sytuacja, w której uczciwy podatnik zostanie zaliczony po czasie, w wyniku zmiany linii orzeczniczej, do podatników nieuczciwych.

Oceniając konstytucyjność kwestionowanej regulacji, należało mieć także na uwadze, że w kontekście podatku od dochodów nieujawnionych, sytuacja podatnika – w razie przedawnienia się jego zobowiązania podatkowego, powstałego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych – ulega wręcz pogorszeniu. Okazuje się bowiem, iż w istocie przedawnienie, które powinno prowadzić do ostatecznego i nieodwołalnego wygaszenia zobowiązania podatkowego, może działać w tym wypadku na niekorzyść podatnika. Zauważmy mianowicie, że przed upływem terminu przedawnienia:

- 1) podatnik ma możliwość dobrowolnego złożenia deklaracji podatkowej lub skorygowania deklaracji złożonej już wcześniej i uregulowania podatku dochodowego, obliczonego według stawek podstawowych, wraz z odsetkami za zwłokę, co pozwoli mu uniknąć obowiązku zapłaty podatku od dochodów nieujawnionych,
- 2) organ podatkowy w razie wszczęcia postępowania w przedmiocie podatku od dochodów nieujawnionych, jeżeli w toku takiego postępowania dojdzie do ujawnienia źródła przychodu i jego wysokości, może – zamiast ustalenia omawianego podatku – określić wysokość zobowiązania podatkowego, powstałego na zasadach ogólnych, co będzie skutkowało koniecznością uiszczenia podatku dochodowego, obliczonego według stawek podstawowych, wraz z odsetkami za zwłokę.

Po upływie terminu przedawnienia zapłata podatku dochodowego na zasadach ogólnych, dobrowolna lub przymusowa, nie jest już jednak możliwa ze względu na wygaśnięcie zobowiązania podatkowego. W tym kontekście można stwierdzić, że kwestionowane przepisy prawne nie tyle sprowadzają przedawnienie w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych do instytucji pozornej, ale wręcz czynią z niego instytucję *à rebours*, skoro jego wystąpienie nie poprawia sytuacji dłużnika, lecz ją pogarsza.

W tym stanie rzeczy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. i art. 68 § 4 o.p. naruszają również zasadę ochrony stabilności stosunków prawnych, będącą składową zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. nie reguluje zagadnień związanych z czasowymi aspektami instytucji opodatkowania dochodów nieujawnionych, stąd nie ma wpływu na stabilizację sytuacji prawnej podatnika.

8. Podstawową konsekwencją rozstrzygnięcia podjętego przez Trybunał Konstytucyjny jest pozbawienie mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji prawnych. Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. przestanie obowiązywać z chwilą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast art. 68 § 4 o.p. w brzmieniu od 1 stycznia 2003 r. – z upływem 18 miesięcy od dnia jego opublikowania.

Trybunał przypominał, że powołane przepisy prawne stanowią łącznie – wraz z art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. – podstawę rekonstrukcji normy prawnej, upoważniającej organy podatkowe do ustalania podatku od dochodów nieujawnionych. Stwierdzenie niekonstytucyjności któregośkolwiek z nich, powodując eliminację takiej normy kompetencyjnej z systemu prawnego, wyklucza kontynuowanie dotychczasowych lub wszczynanie nowych postępowań. W konsekwencji, możliwość prowadzenia postępowań w sprawie podatku od dochodów nieujawnionych na podstawie:

1) art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. ustanie z chwilą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw,

2) art. 68 § 4 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. ustanie z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw, z zastrzeżeniem postępowań prowadzonych w oparciu o zakwestionowaną wersję art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.

Odroczenie momentu utraty mocy obowiązującej art. 68 § 4 o.p. miało na celu zapewnienie ustawodawcy czasu niezbędnego do dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych. Stanowczo należy jednak podkreślić, że poważnych zmian wymaga cały mechanizm opodatkowania dochodów nieujawnionych. Jakkolwiek zapadłe orzeczenie nie odnosi się do art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w jego aktualnym brzmieniu, to rozważany przepis jest obarczony – w zbliżonym, jeśli nie identycznym, stopniu – tymi samymi mankamentami, które były powodem stwierdzenia niekonstytucyjności jego poprzedniej wersji.

9. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie realizacji zasady powszechności opodatkowania, w tym zwalczanie procederu nieujawniania przychodów lub zaniżania ich wysokości. Przeprowadzona analiza doprowadziła jednak do wniosku, że poddane kontroli konstytucyjności prawa przepisy prawne kształtujące instytucję podatku od dochodów nieujawnionych zostały skonstruowane wadliwie, umożliwiając organom podatkowym podejmowanie w istotnym stopniu arbitralnych decyzji wobec podatników oraz uniemożliwiając stabilizację sytuacji prawnej tych ostatnich. Gdyby ustawodawca podjął na nowo próbę



uregulowania rozważanego zagadnienia, powinien dokładnie przemyśleć model instytucji podatku od dochodów nieujawnionych, biorąc pod uwagę wszystkie zastrzeżenia zawarte w niniejszym wyroku, a w szczególności potrzebę:

1) precyzyjnego i jasnego zdefiniowania przychodu nieznajdującego pokrycia w ujawnionych źródłach oraz przychodu pochodzącego ze źródeł nieujawnionych, tak by można było jednoznacznie ustalić, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z takimi przychodami,

2) określenia wzajemnego stosunku uregulowań dotyczących opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych oraz przepisów ustaw podatkowych przewidujących opodatkowanie przychodów innymi rodzajami podatków niż podatek dochodowy od osób fizycznych,

3) precyzyjnego ustalenia, w jakich sytuacjach organ podatkowy ma określić wysokość zobowiązania podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, a w jakich ma ustalić podatek od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych,

4) jednoznacznego wskazania okresu, w jakim możliwe ma być wydawanie decyzji ustalających zobowiązania podatkowe w zakresie podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych,

5) respektowania instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych, powstałych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych,

6) sprecyzowania – uwzględniając charakterystykę poszczególnych źródeł przychodów – zakresu obowiązków dowodowych ciążących na organie podatkowym i podatniku w postępowaniu w sprawie ustalenia podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, w tym dookreślenia zakresu dokumentacji, jaką ewentualnie ma przedstawić podatnik w celu wykazania uregulowania zobowiązania podatkowego lub niepowstania takiego zobowiązania,

7) rozwiązania problemu opodatkowania przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, w tym precyzyjnego zdefiniowania wskazanych przychodów,

8) jednoznacznego uregulowania zagadnienia zbiegu instytucji podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych oraz instytucji środków karnych orzekanych w postępowaniu karnoskarbowym, w celu wykluczenia możliwości dwukrotnego odzyskania przez Skarb Państwa nieuiszczonego podatku.

Mając na uwadze specyfikę podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, Trybunał Konstytucyjny poddaje pod rozwagę ustawodawcy zasadność kompleksowego uregulowania tej instytucji, np. w odrębnym rozdziale lub w odrębnym akcie normatywnym, z jednoczesnym wskazaniem, jakie przepisy ogólne u.p.d.o.f. i o.p. mają znajdować do niej zastosowanie. Trybunał zwraca zarazem uwagę na trzy zagadnienia. Po pierwsze, nowe uregulowania muszą bezwzględnie respektować zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji), wzmocnioną przez zasadę szczególnej określoności regulacji podatkowych (art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji), co pozwoli wykluczyć podejmowanie wobec podatników rozstrzygnięć arbitralnych, nieopartych wprost na ustawie. Po drugie, w świetle zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) należy wziąć pod uwagę możliwość zróżnicowania stawek podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych w zależności od stawki podatku właściwej dla zatajonego dochodu oraz w zależności od wysokości zatajonego dochodu. Trzeba bowiem mieć na względzie, że im mniejsza kwota nieujawnionego dochodu, tym mniejsza szkodliwość społeczna zachowania podatnika, większa możliwość nieświadomego charakteru naruszenia prawa podatkowego oraz większe ryzyko omyłki organów podatkowych. Po trzecie, należy przypomnieć o konieczności przestrzegania zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakazującej odpowiednie ukształtowanie rozwiązań intertemporalnych.

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

81

**WYROK**  
z dnia 23 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt P 36/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 lipca 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim:

czy art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie, w jakim nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie i tym samym przewidującej wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie, w jakim – w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie – nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.) w brzmieniu nadanym wyżej powołaną ustawą z 16 września 2011 r., przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego odpowiedzialność administracyjną, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 13 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 928.

## UZASADNIENIE

## I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: WSA, sąd) postanowieniem z 23 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Go 362/12, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454; dalej: ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie i tym samym przewidującej wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

W wyniku kontroli drogowej przeprowadzonej 29 września 2010 r. funkcjonariusze Straży Granicznej stwierdzili wwóz spalonego w znacznej części samochodu osobowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na wstępne zakwalifikowanie pojazdu jako odpad (według wskazówek metodycznych wydanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2005 r. w sprawie wykazu przedmiotów wyposażenia i części wymontowanych z pojazdów, których ponowne użycie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub negatywnie wpływa na środowisko; Dz. U. Nr 201, poz. 1666), na podstawie art. 87 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o transporcie drogowym, zażądali od kontrolowanego kierowcy przedstawienia decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zezwalającej na wwóz do Polski odpadu. Kontrolowany nie posiadał wymaganego dokumentu oraz nie zgłosił właściwym organom kraju pochodzenia odpadu jego wysyłki oraz przeznaczenia. W związku z powyższym pojazd uznany wstępnie za odpad został zatrzymany oraz zostało w sprawie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające (zebrano informacje od właściwych dla kontrolowanego urzędów gminy i skarbowego, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz odpowiedniego organu zagranicznego – Niedersächsische Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH), które potwierdziło nielegalne międzynarodowe przemieszczenie odpadów z Niemiec do Polski.

Opierając się na powyższych ustaleniach, Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie 10 października 2011 r. wydał decyzję Nr 57/PSG Szczecin/2011, nakładającą na kontrolowanego karę pieniężną w kwocie 6 000 zł. Naruszenie prawa dokonane przez kontrolowanego kierowcę określono jako „przewóz drogowy (wwóz) odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia” – lp. 7.5. załącznika do ustawy o transporcie drogowym. Ukaraný odwołał się od tej decyzji. Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim decyzją z 8 grudnia 2011 r. nr 27/2011/TR, uchylił wcześniejszą decyzję z przyczyn formalnych w całości oraz przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie, decyzją z 12 stycznia 2012 r., nr 1/Sz – Tr/2011, nałożył na kontrolowanego karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za wwóz odpadu na terytorium RP bez wymaganego zezwolenia. Podtrzymując ustalenia faktyczne dokonane w pierwszej decyzji (z 10 października 2011 r.) Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie przyjął nową kwalifikację naruszenia prawa – było nią naruszenie wyszczególnione w lp. 4.5. załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym – „Wwóz odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia”.

Przyjęcie nowej kwalifikacji prawnej czynu wynikało z wejścia w życie, od 1 stycznia 2012 r., ustawy nowelizującej, w wyniku której nowe brzmienie uzyskały m.in. art. 92 i art. 92a oraz art. 93-95 ustawy o transporcie drogowym. Uchylony został również (na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej) dotychczasowy załącznik do ustawy, określający stawki kar. W jego miejsce dodane zostały załączniki 1-3 (art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej).

Każdorazowo podstawą wydania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej był art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

W wystąpieniu do Trybunału WSA podkreślił, iż „Organ I instancji zauważył, że (...) zostały zmienione niektóre przepisy dotyczące transportu drogowego, w tym załącznik do ustawy” (pytanie prawne, s. 3) i, na podstawie art. 10 ustawy nowelizującej, zastosował przepisy nowe. Art. 10 wprowadził bowiem zasadę stosowania nowych przepisów w sprawach o nałożenie kary za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Kierowca, którego dotyczyło postępowanie, odwołał się od decyzji Komendanta Placówki Straży Granicznej w Szczecinie z 12 stycznia 2012 r., nr 1/Sz-Tr/2011, wnosząc o jej uchylenie w części przekraczającej 6.000 zł i umorzenie postępowania w pierwszej instancji w tej części. Skarżący dowodził, że: „O ile (...) jako strona ma zostać ukarany karą pieniężną za naruszenie przepisów ustawy (...) o transporcie drogowym, to winna być to kara pieniężna w wysokości obowiązującej przed zmianą tejże ustawy z dniem 1 stycznia 2012 r.” (pytanie prawne, s. 4). Po rozpoznaniu odwołania, decyzją z 14 marca 2012 r., nr 9/WG-TR/2012, Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, stwierdzając, że zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej w sprawie skarżącego znajdują zastosowanie przepisy ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Skarżący zakwestionował tę decyzję występując do WSA.

1.2. Zdaniem pytającego sądu, art. 10 ustawy nowelizującej, wprowadzając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa, naruszył zakaz działania prawa wstecz oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a także zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie sądu, kwestionowany przepis nakazujący „przeprowadzenie oceny materialnoprawnej stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości, tj. przed dniem wejścia w życie [ustawy nowelizującej], na podstawie przepisów nowych, zawiera reguły retroaktywne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że zdarzenie (przewóz drogowy odpadów bez zezwolenia) miało charakter jednorazowy, ograniczony czasowo (29 września 2010 r.) i miejscowo, a więc było to zdarzenie o charakterze zamkniętym, zakończone przed wejściem w życie nowych przepisów (1 stycznia 2012 r.)”. W konsekwencji zastosowanie zasady bezpośredniego działania nowego prawa spowodowało istotne pogorszenie sytuacji strony postępowania, która została obciążona wyższą karą (10 000 złotych) niż przewidywały to przepisy w chwili zdarzenia (6 000 złotych). Zdaniem sądu, doszło do naruszenia podstawowej reguły intertemporalnej, w myśl której skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia (*tempus regit actum*). Według sądu, nadanie przez ustawodawcę nowym przepisom mocy wstecznej jest niedopuszczalne, ponieważ kary pieniężne wymierzone na podstawie ustawy o transporcie drogowym są sankcjami administracyjnymi o represyjnym charakterze.

Sąd dodatkowo zauważył, że nie ma racjonalnych argumentów, które uzasadniałyby – w świetle art. 2 Konstytucji – kwestionowaną regulację; nie usprawiedliwiają jej wartości konstytucyjne ani szczególne okoliczności przemawiające za przyznaniem pierwszeństwa innej określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji.

W ocenie sądu, art. 10 ustawy nowelizującej narusza również zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. WSA dostrzegł bowiem, że „W praktyce stosowania przez organy administracji przepisów prawa, zastosowanie dawnego bądź nowego prawa będzie zależało od niepoddających się przejrzystej weryfikacji kryteriów postępowania organów” (pytanie prawne, s. 15). W konsekwencji sąd wyróżnił kilka wariantów działań organów: a) w przypadku szybko prowadzonego postępowania mogło ono zakończyć się decyzją ostateczną pod rządem starego prawa; b) naruszenie ustawowych terminów załatwienia sprawy, mimo wszczęcia postępowania pod rządami starego prawa mogło zakończyć się wydaniem decyzji opartej na nowym prawie; c) postępowanie zostałoby wszczęte i zakończone na gruncie nowych przepisów. Oceniając takie możliwości zakończenia sprawy sąd stwierdził, że w „stosunku do jednego z podmiotów (jak w przypadku skarżącego w niniejszej sprawie) organ wymierzy wyższą bardziej dotkliwą karę pieniężną na podstawie nowych przepisów, a w przypadku innego podmiotu może zostać orzeczona kara pieniężna w znacznie mniejszej wysokości na podstawie przepisów dotychczasowych” (pytanie prawne, s. 15). Tak różne rozstrzygnięcia zapadłe w sprawach podmiotów znajdujących się w identycznej lub podobnej sytuacji są nie do pogodzenia z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 lutego 2013 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Analizując pytanie prawne WSA, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie spełnia ono przesłanki funkcjonalnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, przed wystąpieniem do Trybunału, sąd powinien wyjaśnić wątpliwości prawne, w szczególności przez zastosowanie wykładni prokonstytucyjnej, która w niniejszej sprawie jest możliwa.

W opinii Marszałka Sejmu, choć część przepisów ustawy nowelizującej służy zrekonstruowaniu norm materialnoprawnych, to ich część dotyczy tylko zmian o charakterze proceduralnym. Charakter proceduralny ma np. art. 1 pkt 18 ustawy nowelizującej, zmieniający treść art. 93-95 ustawy o transporcie drogowym, o zasadniczym znaczeniu dla sprawy zawisłej przed WSA. Przedmiotem zmian był w tym wypadku przebieg procesu określania skutków prawnych w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu

drogowego. Chodziło zatem o nowe rozwiązania proceduralne stosowane w procesie ustalania praw i obowiązków na podstawie przepisów prawa materialnego.

Zdaniem Marszałka, interpretacja kwestionowanego przepisu prowadzi do „nieuchronnej konstatacji”, że istnieją dwie możliwości rekonstrukcji wyrażonej w nim normy prawnej:

– po pierwsze, można dokonać wykładni ściśle literalnej – tak jak uczyniły to organy administracji publicznej i sąd pytający. Zgodnie z takim rezultatem interpretacyjnym, do spraw niezakończonych decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowych przepisów stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Nowe przepisy znajdują zatem zastosowanie w aspekcie materialnym oraz procesowym do spraw niezakończonych decyzją ostateczną. W takim ujęciu, decyzja administracyjna, która nie osiągnęła przymiotu ostateczności przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, powinna zostać zweryfikowana co do aspektu materialnego według nowych kryteriów prawnych. Oznacza to, że kwestionowany przepis trzeba stosować w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą do stanów faktycznych z przeszłości. Marszałek Sejmu zauważył, że taka interpretacja powoduje możliwość nałożenia kary pieniężnej w większej wysokości niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia. Marszałek podkreślił, że do chwili sporządzenia stanowiska przez Sejm nie zostało wydane ani jedno orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące art. 10 ustawy nowelizującej, które petryfikowałoby wykładnię przyjętą przez sąd. Okoliczność ta pozwala stwierdzić – zdaniem Marszałka – że nie istnieje mające utrwalony charakter orzecznictwo sądowe, które przesądzałoby o określonym rozumieniu przepisu kwestionowanego w niniejszym postępowaniu;

– po drugie, można dokonać wykładni prokonstytucyjnej, zgodnie z którą należy przyjąć, że kwestionowany przepis odnosi się do norm proceduralnych (nie zaś materialnoprawnych) wprowadzonych ustawą nowelizującą. A więc stosowanie znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną ogranicza się wyłącznie do norm regulujących procedurę postępowania przed organami administracyjnymi w sprawach o nałożenie kary pieniężnej. Tym samym, art. 10 ustawy nowelizującej odnosi się wyłącznie do sprawy administracyjnej w ujęciu formalnoprosesowym.

Opierając się na wyroku TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09 (OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1), Marszałek Sejmu uznał, że w niniejszej sprawie właściwe jest drugie rozwiązanie, gdyż spełnia wymogi stawiane przez *acquis constitutionnel*: „Nakaz stosowania przepisów nowych lub przepisów zmienionych do spraw wszczętych a niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie budzi – co do zasady – zastrzeżeń konstytucyjnych, jeżeli przedmiotem zmian są przepisy proceduralne”.

Podsumowując swoje stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził, że przy przyjęciu prokonstytucyjnej wykładni art. 10 ustawy nowelizującej nie narusza zasady *tempus regit actum*.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 23 kwietnia 2013 r. Stwierdził, że art. 10 ustawy nowelizującej – w zakresie, w jakim do wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie spraw o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego nakazuje stosować przepisy ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu przewidującym wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Analizując pytanie WSA, Prokurator Generalny wskazał, że nie wszystkie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o jakich mowa w załącznikach do ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, są zagrożone karą surowszą od kary przewidzianej za takie same naruszenia w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2012 r. W związku z tym należy ograniczyć zakres kontroli konstytucyjności wyłącznie do tych przepisów, które odpowiedzialność w nowym stanie prawnym zaostrzają. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowany przepis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i ma zastosowanie do wszystkich spraw o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowanego przepisu nie da się wyłożyć w zgodzie z Konstytucją, ponieważ prowadziłoby to do wyprowadzenia z niego treści normatywnych w nim niezawartych.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 10 ustawy nowelizującej wyraża zasadę bezpośredniego działania nowego prawa do czynów (zdarzeń), które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów. Podkreślił, że postępowanie prawne, którego dotyczy art. 10 ustawy nowelizacyjnej, ma charakter represyjny (dotyczy kar pieniężnych), co – dla konstytucyjnej legitymacji tego przepisu – wymagałoby wskazania nadrzędnej wartości

konstytucyjnej, uzasadniającej odstępianie od zasady niedziałania prawa wstecz. Ustawodawca jednak takiej wartości nie wskazał, co stanowi o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

## II

Na rozprawę 23 lipca 2013 r. stawili się umocowni przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie był obecny, prawidłowo powiadomiony o rozprawie, przedstawiciel składu orzekającego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim; w związku z tym sędzia sprawozdawca zreferowała stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed sądem pytającym oraz zasadnicze motywy uzasadnienia pytania prawnego. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania sędziów składu orzekającego. Przedstawiciel Sejmu w stanowisku końcowym wniósł – w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania – o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Uznając, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Dopuszczalność pytania prawnego.

1.1. 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. 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.

W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka podmiotowa – z pytaniem prawnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny (konkretny skład orzekający). Spełniona została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego, ponieważ sąd wskazał kwestionowany przepis – art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454; dalej: ustawa nowelizująca) i sformułował wobec niego wątpliwości konstytucyjne.

1.2. Marszałek Sejmu w swoim stanowisku stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Przesłanka ta jest spełniona wówczas, gdy istnieje zależność między odpowiedzią na pytanie prawne o konstytucyjność przepisu a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Sąd, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi tę zależność wykazać. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do oceny, czy rzeczywiście ona występuje.

Rozstrzygnięcie, czy pytanie prawne WSA spełnia przesłankę funkcjonalną, wymaga analizy stanu prawnego obowiązującego w datach wydania obu decyzji Komendanta Placówki Straży Granicznej w Szczecinie (organu I instancji) o nałożeniu kary pieniężnej, tj. decyzji z 10 października 2011 r. oraz decyzji z 12 stycznia 2012 r. Obie decyzje administracyjne wydane zostały na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) oraz innych, odpowiednich przepisów tej ustawy, określających naruszenia prawa i sankcję za takie naruszenie.

W wypadku pierwszej decyzji – wydanej przed wejściem w życie ustawy nowelizującej – art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, który jest przepisem kompetencyjnym, miał treść następującą:

„Uprawnieni do kontroli, o których mowa w art. 89 ust. 1, mają prawo nałożyć na wykonującego przewozy drogowe lub inne czynności związane z tym przewozem karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej”.

Pozostałe przepisy, będące podstawą prawną wymierzonej kary, określające ogólnie rodzaj naruszenia i minimalną oraz maksymalną wysokość kary, to art. 92 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 4 ustawy o transporcie drogowym, które brzmiały wówczas:

„1. Kto wykonuje przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów ustawy lub przepisów:

3) o odpadach,

(...)

– podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15 000 złotych.

(...)

4. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik do ustawy”.

Typy poszczególnych naruszeń i przyporządkowana im wysokość kary pieniężnej wynikały z załącznika do ustawy; w wypadku rozpatrywanym przez sąd pytający była to pozycja l.p. 7.5. o treści: „Przewóz drogowy (wwóz) odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia” określająca karę w wysokości 6 000 zł.

W dacie wydania drugiej decyzji, 12 stycznia 2012 r., wymienione wyżej przepisy miały już inną treść, nadaną im przez ustawę nowelizującą. W jej wyniku (art. 1 pkt 16, 17 i 18 ustawy nowelizującej) nowe brzmienie uzyskały m.in. art. 92 i art. 92a oraz art. 93-95 jak również zostały dodane art. 92b i art. 92c. Ponownie rozpoznając sprawę, organ uwzględnił nowy stan prawny i wydał decyzję na podstawie art. 93 oraz art. 92a ust. 1 i 6 ustawy o transporcie drogowym oraz załącznika do tej ustawy nr 3 l.p. 4.5 w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą.

Art. 93 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w wyniku nowelizacji uzyskał następujące brzmienie:

„Karę pieniężną, o której mowa w art. 92a ust. 1, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, z zastrzeżeniem ust. 4-6”.

Art. 92a ust. 1 i 6 tej ustawy, do których odsyła wyżej wymieniony przepis, nadano brzmienie następujące:

„1. Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie.

(...)

6. Wykaz naruszeń obowiązków lub warunków, o których mowa w ust. 1, oraz wysokości kar pieniężnych za poszczególne naruszenia określa załącznik nr 3 do ustawy”.

Uchylony został również (na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej) dotychczasowy załącznik do ustawy, określający stawki kar pieniężnych. W jego miejsce dodane zostały załączniki 1-3 (art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej). W sprawie zawieszanej przed WSA wysokość kary wymierzonej przy ponownym rozpoznaniu sprawy – 10 000 zł – wynikała z l.p. 4.5. załącznika nr 3 o treści „Wwóz odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia”.

Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie, rozpoznając sprawę ponownie jako organ pierwszej instancji, uwzględnił stan prawny obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia, nie zaś w dacie dokonania kontroli drogowej i wydania pierwszej decyzji. Uczynił to na podstawie przepisu przejściowego ustawy nowelizującej, zakwestionowanego przez sąd pytający, o następującej treści:

„Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 [tj. o transporcie drogowym], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie”.

Legalność tej decyzji, utrzymanej następnie przez organ drugiej instancji, została zakwestionowana w postępowaniu przez WSA. Ze względu na ścisły związek przepisów materialnych ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, z kwestionowanym art. 10, wyznaczającym zakres ich obowiązywania w czasie, należy uznać, że odpowiedź Trybunału co do konstytucyjności tej normy intertemporalnej może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez WSA. Oznacza to, że pytanie prawne WSA spełnia przesłankę funkcjonalną.

2. Przedmiot kontroli konstytucyjności i zakresowy charakter wyroku.

Trybunał zwraca uwagę, że zmienione przepisy ustawy o transporcie drogowym utrzymują niektóre sankcje administracyjne na dotychczasowym poziomie, w niektórych wypadkach je zaostrzają, w niektórych łagodzą. Jeśli przyjąć, że art. 10 ustawy nowelizującej dotyczy przepisów materialnych ustawy o transporcie drogowym, wówczas jego zastosowanie – w niektórych wypadkach – nie tylko nie pogorszy, lecz może wręcz polepszyć

sytuację prawną adresatów ustawy o transporcie drogowym. Przykładami są określone w przepisie lp. 4.6. załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym „Wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne przez transportującego odpady bez wymaganego wpisu do rejestru, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach”, zagrożone – podobnie jak w poprzednim stanie prawnym (przepis lp. 7.6. załącznika do ustawy o transporcie drogowym) – karą pieniężną w wysokości 6 000 złotych, oraz określone w przepisie Lp. 4.2 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym „wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne bez wymaganego zezwolenia”, zagrożone karą pieniężną zdecydowanie niższą (2 000 złotych) niż kara pieniężna za takie samo naruszenie przewidywana wcześniej – w przepisie lp. 7.2. załącznika do ustawy o transporcie drogowym (6 000 złotych).

Uznanie niekonstytucyjności całego art. 10 ustawy nowelizującej byłoby nieuzasadnionym przekroczeniem granic kontroli konstytucyjności wyznaczonych przez inicjatora postępowania. W niniejszej sprawie TK orzeka w trybie kontroli konkretnej – sąd pyta o konstytucyjność art. 10 ustawy nowelizującej tylko w odniesieniu do określonej sytuacji, na tle której ma wydać wyrok. Dlatego też Trybunał orzeka o art. 10 ustawy nowelizującej jedynie w zakresie, w jakim w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie nakazuje stosowanie przepisów ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną.

### 3. Charakter prawny art. 10 ustawy nowelizującej.

3.1. Sąd pytający założył, że kwestionowany art. 10 ustawy nowelizującej dotyczy zarówno norm proceduralnych, jak i materialnych. Odmiennie stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wyrażając przekonanie o możliwości dokonania wykładni prokonstytucyjnej, której rezultatem jest przyjęcie jedynie proceduralnego charakteru tego przepisu. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający może oprzeć swe rozstrzygnięcie na takiej interpretacji, gdyż brak jest orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego „które petryfikowałoby wykładnię przyjętą przez sąd pytający” (s. 10 stanowiska Marszałka Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił założenia Marszałka Sejmu co do charakteru art. 10 ustawy nowelizującej. Treść kwestionowanego przepisu jest jednoznaczna. Przepis ten mówi o „przepisach ustawy”, nie dokonując rozróżnienia przepisów o charakterze proceduralnym i materialnym. To prawda, że stosowanie prokonstytucyjnej metody wykładni prawa jest obowiązkiem sądów (zob. uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12) i że ten rodzaj wykładni powinien uzyskać pierwszeństwo przed wykładnią językową, gdy nie pozwala ona na ustalenie rzeczywistego znaczenia normy prawnej, a także funkcjonalną czy systemową. Nie może jednak prowadzić do tworzenia nowej normy prawnej – uzupełniania lub poprawiania prawodawcy (zob. wyroki NSA z 18 lipca 2012 r.: sygn. akt II FSK 1964/11 i sygn. akt II FSK 1566/11).

Trybunał przypomniał swój pogląd wyrażony w wyroku z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09 (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71, s. 1219), że „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”. Kwestionowany przepis, jako przepis intertemporalny, wyznacza czasowy zakres zastosowania przepisów prawa administracyjnego, związanych z wymierzaniem kar finansowych, a zatem powinien być odczytywany ściśle.

Trybunał zwrócił uwagę, że przyjęte unormowanie budziło wątpliwości już na etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie (zob. opinia prawna do projektu z 23 maja 2011 r., druk nr 4061, VI kadencja Sejmu) oraz w Senacie (zob. opinia do projektu z 5 września 2011 r., druk 1333, VII kadencja Senatu), a mimo to art. 10 został sformułowany według typowej formuły używanej w przepisach przejściowych, wyrażających zasadę bezpośredniego działania prawa, bez refleksji dotyczącej tego, że formuła może znaleźć zastosowanie do różnorodnych zdarzeń prawnych oraz że użycie ogólnego wyrażenia „przepisy ustawy (...)” może prowadzić do objęcia jego zakresem norm materialnych i procesowych, co do których inaczej kształtuje się konstytucyjny standard dopuszczalnych rozwiązań międzyczasowych. Ustawodawca, konstruując treść normy międzyczasowej, powinien uwzględniać specyfikę i zasady regulowanej gałęzi prawa, w tym wypadku – procedury administracyjnej i sądowniczej oraz obowiązujących tu reguł *tempus regit actum* i względnego zakazu *reformationis in peius*.



3.2. Wychodząc z założenia, że istnieje duże prawdopodobieństwo stosowania znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym w sposób prowadzący do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw Trybunał uznał, że przeprowadzenie kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu jest niezbędne.

#### 4. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

4.1. W ocenie WSA „art. 10 ustawy nowelizującej, nakazujący przeprowadzenie oceny materialnoprawnej stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości, tj. przed dniem wejścia w życie, na podstawie przepisów nowych, zawiera reguły retroaktywne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że zdarzenie (przewóz drogowy odpadów bez zezwolenia) miało charakter jednorazowy, ograniczony czasowo (29 września 2010 r.) i miejscowo, a więc było to zdarzenie o charakterze zamkniętym, zakończone przed wejściem w życie nowych przepisów (1 stycznia 2012 r.)”.

Ustawodawca w kwestionowanym przepisie, operując ogólnym sformułowaniem „przepisy ustawy (...) stosuje się (...) do spraw (...) wszczętych i nie zakończonych”, nakazuje stosowanie przepisów materialnoprawnych ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu określonym ustawą nowelizującą także do stanów faktycznych mających miejsce przed jej uchwaleniem i wejściem w życie. Trybunał nie może pominąć okoliczności, które ujawnia sprawa zawisła przed WSA, że organy administracji jednoznacznie przyjmują, że znowelizowane przepisy ustawy o transporcie drogowym znajdują zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych pod rządami starego prawa, zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej.

4.2. Tak ogólne sformułowanie badanego przepisu przejściowego może zatem powodować zastosowanie surowszych sankcji (wyższych kar finansowych) niż przewidziane w ustawie o transporcie drogowym i załączniku do niej przed nowelizacją, przy czym dotyczy to także sytuacji, w której sankcja taka została już raz przypisana do określonego rodzaju zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną. Trybunał podkreśla, że w sprawie zawisłej przed WSA zdarzenie rodzące odpowiedzialność administracyjną miało miejsce na ponad 15 miesięcy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i miało ono charakter jednorazowy, ograniczony czasowo oraz miejscowo. Nie zachodziła więc sytuacja, w której naruszenie nastąpiło pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów (przepisu lp. 7.5. załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy) i trwało jeszcze po 1 stycznia 2012 r., czyli po dacie wejścia w życie nowych przepisów (przepisu lp. 4.5. załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy), co ma znaczenie przy analizie, czy mamy do czynienia z przypadkiem retroaktywności, czy też retrospektywności prawa. Co więcej, w sprawie, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne, także decyzja o wymiarze kary zapadła i została zaskarżona przed nowelizacją ustawy. W następstwie zastosowania nowego prawa, organ administracji – bez materialnej zmiany kwalifikacji czynu – zastosował wobec adresata decyzji nową, zaostrzoną sankcję. Pozwala to stwierdzić, że sformułowanie art. 10 ustawy nowelizującej w istocie nadaje mu częściowo retroaktywny charakter, gdyż nakazuje zastosować nowe prawo do zdarzeń zrealizowanych pod rządami starego prawa.

4.3. W miarodajnym dla niniejszej sprawy wyroku z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „sama formuła «do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy» nie ma charakteru wyjątkowego. Jest ona typowym sposobem wyrażenia jednej z trzech zasad intertemporalnych – zasady bezpośredniego działania nowego prawa, polegającej na tym, że nowe przepisy od momentu wejścia w życie regulują wszystkie zdarzenia – zarówno przyszłe, jak i przeszłe, w tym nawet takie, które w całości zostały zakończone przed wejściem w życie tej ustawy (...). Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz (...) zasady niedziałania prawa wstecz”.

W wyroku z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51) Trybunał zwrócił uwagę, że „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste «domniemanie» przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem. Po pierwsze bowiem, konflikt nowego prawa z interesami jednostki (stosunki w toku) może być rozwiązany przez wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego tylko o tyle, o ile da się wskazać wyraźny ważny interes publiczny, zmuszający do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki (...). Mówiąc inaczej: na tle utrwalonego stanowiska TK na wypadek kolizji bezpośredniego działania ustawy nowej i interesu jednostki, można mówić raczej o odwróceniu «domniemania» przemawiającego za zasadą bezpośredniego działania (retrospektywności). Ta ostatnia

dochodzi do głosu tylko na wypadek wykazania wyraźnie ważnego interesu publicznego. Sprawdzenia (analizy), czy w danym wypadku taki ważny interes występuje, dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający. Tak więc w świetle orzecznictwa TK kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się opierając na zasadę stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości, czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji (...).

4.4. Trybunał zwrócił uwagę, że ponieważ w rozpatrywanej sprawie przedmiotem nowelizacji była – między innymi – wysokość administracyjnych kar pieniężnych, sformułowanie normy intertemporalnej wymagało także uwzględnienia zakazu *reformationis in peius* i jego specyfiki w postępowaniu administracyjnym. Art. 139 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267) stanowi, że „Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”. W nauce prawa administracyjnego ograniczenie *reformationis in peius* jest uzasadnianie koniecznością ochrony interesu strony w postępowaniu administracyjnym, a także koniecznością ochrony zaufania (szerzej na temat zob. A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002). Ta druga dyrektywa znajduje swoje zakotwiczenie w art. 2 Konstytucji. Strona, korzystając z prawa do uruchomienia toku kontroli instancyjnej w celu uchylecia i zmiany decyzji organu pierwszej instancji, nie powinna być narażona na sytuację, w której skorzystanie przez nią z odwołania doprowadzi do znacznego pogorszenia jej sytuacji prawnej. Szczególnego znaczenia założenie to nabiera wówczas, gdy chodzi o taki rodzaj rozstrzygnięć administracyjnych, które wiążą się z nałożeniem kary administracyjnej. Jak słusznie przyjął NSA w uchwale z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06: „ustalona w decyzji na podstawie dotychczasowych przepisów określona wysokość opłaty drogowej, powinna dla strony stanowić swoiste «prawo nabyte», dające gwarancję, że nie będą miały zastosowania przepisy nowe, bardziej restrykcyjne” (s. 11 uchwały NSA).

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 66/07 przywołał rekomendację nr R(91) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy 13 lutego 1991 r. Zgodnie z tym dokumentem żadnej sankcji nie można nałożyć z racji czynu, który w czasie popełnienia nie stanowił postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami, a jeśli odpowiednie normy naruszono w czasie, gdy obowiązywała sankcja mniej uciążliwa, później wprowadzonej sankcji surowszej nie można nakładać, wejście natomiast w życie mniej represyjnych postanowień powinno działać na korzyść osoby, co do której władza rozważyła nałożenie sankcji (zob. szczegółowa analiza tego dokumentu na tle orzecznictwa konstytucyjnego: M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651-659).

4.5. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157, pkt 3.2., cz. III uzasadnienia oraz wyrok w sprawie o sygn. P 66/07), przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) do realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, czyli wyraźne są argumenty konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością, równoważące negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Trybunał stwierdził, że kwestionowany przepis, poza spełnieniem warunku formy ustawowej, nie odpowiada żadnemu ze wskazanych wymagań. Nie ma wątpliwości, że problem który ustawodawca zamierzał rozwiązać, był mu znany od dłuższego czasu. Trybunał przypomina, że wskazane przez projektodawców przyczyny nowelizacji ustawy o transporcie drogowym to:

- znaczne ograniczenie lub utrudnienie nieuczciwej konkurencji zarówno ze strony nierzetelnych krajowych przewoźników, jak i ze strony nieuczciwych zagranicznych podmiotów,
- zwiększenie funkcji prewencyjnej i restytucyjnej nakładanych na przewoźników sankcji przy jednoczesnym zmniejszeniu ich represyjności, co pozwoli na zmniejszenie obciążeń związanych z istniejącym obecnie systemem kar administracyjnych i zmniejszenie ogólnej liczby naruszeń obowiązków lub warunków wykonywania przewozów drogowych,
- dostosowanie infrastruktury drogowej do wymagań nowoczesnego transportu drogowego,
- zmianę lub usunięcie biurokratycznych barier utrudniających prowadzenie działalności przewozowej lub generujących dodatkowe koszty działania przedsiębiorstwa,
- wyeliminowanie lub ograniczenie patologicznych zachowań firm z branży około transportowej zmuszających przewoźników do naruszania obowiązków lub warunków wykonywania przewozów drogowych lub naruszania przepisów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego,
- lepsze i efektywniejsze wykorzystanie Inspekcji Transportu Drogowego.

Wskazane cele nowelizacji (s. 1-2 uzasadnienia projektu ustawy z 2 marca 2011 r., druk nr 4061, VI kadencja Sejmu), zdaniem Trybunału, nie uzasadniają zwiększenia represyjności już raz nałożonych kar i nie usprawiedliwiają naruszenia zasady *lex retro non agit*.

4.6. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że – jak wykazano wyżej – kwestionowana norma intertemporalna dopuszcza możliwość zastosowania przepisów represyjnych przewidujących wyższe kary pieniężne do stanów faktycznych zamkniętych, mających miejsce w przeszłości. Jednocześnie, Trybunał nie znalazł szczególnych powodów uzasadniających odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz. Wskazane okoliczności są wystarczającą przesłanką uznania art. 10 ustawy nowelizującej, w zakresie określonym w sentencji, za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

#### 5. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sąd pytający wniósł również o stwierdzenie, że kwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z zasadą równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał zwraca jednak uwagę, że z punktu widzenia celu kontroli do pozbawienia przepisu mocy obowiązującej wystarczy stwierdzenie jego niezgodności z jednym tylko przepisem Konstytucji (zob. wyrok TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 45/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 88) i dlatego kontrola konstytucyjności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji była zbędna.

Wobec powyższego, postępowanie w tym zakresie podlegało umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

82

**WYROK**  
z dnia 23 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt P 4/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 lipca 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu:

czy art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540), uniemożliwiający – podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych odnośnie przedsięwzięć podjętych przed 1 stycznia 2010 r. – dopuszczalną wcześniej zmianę miejsca urządzania gry, ustalonego w uprzednio wydanym zezwoleniu, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą ochrony interesów w toku podmiotów prowadzących takową działalność, które – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęły realizację sześcioletnich przedsięwzięć gospodarczych,

o r z e k a:

**Art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 127, poz. 857 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 134, poz. 779) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, postanowieniem z 8 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Po 549/10), wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540; dalej: ustawa hazardowa) jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku podmiotów, które – w zaufaniu do obowiązujących przepisów – rozpoczęły realizację sześcioletnich przedsięwzięć gospodarczych. Zdaniem sądu, przepis ten uniemożliwia podmiotom prowadzącym, podjętą przed 1 stycznia 2010 r., działalność gospodarczą, polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych (dalej: działalność hazardowa, automaty o n.w.), dopuszczalną wcześniej – zdaniem sądu – zmianę miejsca urządzania gry ustalonego w zezwoleniu (decyzji administracyjnej).

Stan faktyczny, leżący u podstaw pytania prawnego, przedstawia się następująco: Spółka uzyskała w październiku 2008 r. decyzję Dyrektora Izby Skarbowej zezwalającą na prowadzenie przez sześć lat (do października 2014 r.) działalności hazardowej w 59 szczegółowo określonych punktach gier (usytuowanych w lokalach gastronomicznych usługowych i handlowych). Zezwolenie to zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.; dalej: ustawa dawna). W listopadzie

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1002.

2009 r., nadal pod rządami ustawy dawnej, spółka wniosła o zmianę usytuowania pięciu punktów gier, czyli – w praktyce – o przeniesienie automatów o n.w. z lokali, których właściciele zrezygnowali ze współpracy z nią, do innych lokali. W lutym 2010 r., już pod rządami ustawy hazardowej, Dyrektor Izby Celnej (dalej: DIC; z końcem października 2009 r. nastąpiła zmiana właściwości organów administracji) – powołując się na jej art. 135 ust. 2 – odmówił dokonania wnioskowanej zmiany, o którą wniosła Spółka. Ta odwołała się, zarzucając temu przepisowi niekonstytucyjność, a organowi administracji bezpodstawne przeciąganie postępowania administracyjnego do czasu wejścia w życie ustawy hazardowej i – następnie – prowadzenie go na podstawie przepisów nieobowiązujących, bo nienotyfikowanych Komisji Europejskiej. Decyzją z czerwca 2010 r. DIC utrzymał w mocy decyzję wydaną w pierwszej instancji. Ta właśnie decyzja została w lipcu 2010 r. zaskarżona do sądu administracyjnego (skarga została dodatkowo uzupełniona w listopadzie 2010 r.), a skarżąca spółka wniosła o jej uchylenie albo stwierdzenie jej nieważności oraz o wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Pytający sąd przedstawił zmiany stanu prawnego w zakresie prowadzenia działalności hazardowej i uznał, że art. 135 ust. 2 ustawy hazardowej, uniemożliwiający, dopuszczalną wcześniej – jego zdaniem – zmianę usytuowania określonego w zezwoleniu punktu gry, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony interesów w toku, mieszczącą się w klauzuli demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd podkreślił, że obowiązek uwzględnienia interesów w toku ma kategorię charakteru w tych sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych reguł. Ustawodawcę wiąże bowiem zasada, zgodnie z którą jeżeli w przepisie prawa zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą określone reguły i obywatel ten – kierując się takim zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na jego niekorzyść. Zasada ta chroni określone przedsięwzięcia gospodarcze rozpoczęte pod rządami określonych uregulowań i trwające po zmianie przepisów. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd przypomniał przesłanki ochrony interesów w toku i stwierdził, że nie obejmuje ona potocznie rozumianych interesów „w ogólności”, lecz tylko przedsięwzięcia, co do których przepisy prawa wyznaczają horyzont czasowy ich realizacji. Gwarantuje więc, że dotychczasowe normy o określonej treści będą obowiązywać w ustalonym horyzoncie czasowym, choć nie należy utożsamiać poszanowania interesów w toku z gwarancją niezmienności przepisów regulujących daną działalność.

Zdaniem pytającego sądu, zezwolenie na prowadzenie przez skarżącą spółkę działalności hazardowej opiewało na określoną liczbę punktów gier (59) i określony czas (6 lat), wynikający wprost z art. 36 ust. 1 ustawy dawnej. Uzyskując je, spółka miała – zdaniem pytającego sądu – świadomość możliwości ubiegania się o zmianę usytuowania poszczególnych punktów gier. Mogła więc zastosować strategię biznesową polegającą na uruchomieniu maksymalnej liczby punktów gier – bez szczegółowej weryfikacji możliwości długotrwałego prowadzenia w nich działalności hazardowej – ponieważ, w razie utraty faktycznej możliwości prowadzenia gier w danym punkcie, miała możliwość wystąpienia o zmianę zezwolenia i przeniesienie punktu gier na podstawie art. 155 k.p.a.

Ustawa hazardowa nie dopuszcza możliwości zmiany usytuowania punktu gier określonego w zezwoleniu, co stanowi istotną modyfikację stanu prawnego, zwłaszcza w sytuacji, w której niemożliwe staje się dalsze wykorzystywanie zainstalowanych tam automatów o n.w., ze względu na jego likwidację (zamknięcie lokalu gastronomicznego albo sklepu) albo wypowiedzenie umowy przez osobę go prowadzącą. Gdyby taka regulacja znana była spółce w momencie rozpoczynania działalności hazardowej, spółka ta przyjąłaby inny model biznesowy, nastawiony nie na inwestowanie w stworzenie maksymalnie dużej liczby punktów gier, lecz na uzyskiwanie zezwoleń na ich usytuowanie w lokalach zapewniających możliwie najwyższe prawdopodobieństwo ich funkcjonowania przez cały okres objęty zezwoleniem.

Pytający sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy dawnej, automaty o n.w. nie mogły stanowić własności osób trzecich, a zatem podmiot podejmujący działalność hazardową musiał nabyć je na własność, czyli poczynić inwestycję obliczoną na okres ważności zezwolenia, a w następstwie zmiany przepisów pozbawiony został możliwości efektywnego wykorzystywania nabytych składników majątkowych, a *de facto* również ich zbycia.

Nie kwestionując uprawnień ustawodawcy do nowelizowania przepisów, również w sposób niekorzystny dla ich adresatów, ani do kształtowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej w sposób zapewniający konieczną ochronę odbiorców usług oraz porządku publicznego (co może uzasadniać nawet całkowity zakaz organizowania gier na automatach o n.w.), pytający sąd zwrócił uwagę, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie powinno być pułapką na obywatela, który prowadząc legalną działalność gospodarczą, nawet tę ocenioną następnie jako szkodliwa społecznie, powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swych decyzji, niemożliwe do przewidzenia w chwili ich podejmowania.

Pytający sąd wyjaśnił, że od uzyskania odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie rozpatrywanej przezeń sprawy, ponieważ art. 135 ust. 2 ustawy hazardowej stanowi materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji administracyjnej, a stwierdzenie jego niekonstytucyjności przesądzi o konieczności jej uchylecia, a w sprawie znajdzie wtedy zastosowanie art. 135 ust. 1 w związku z art. 51 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy hazardowej.

2. W piśmie z 13 maja 2011 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 135 ust. 2 ustawy hazardowej jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Na wstępie zwrócił uwagę, że dopuszczalność na gruncie ustawy dawnej zmiany miejsca prowadzenia działalności hazardowej (usytuowania punktu gier) wynikała nie wprost z prawa materialnego, lecz jedynie z art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), co zresztą było w orzecznictwie przedmiotem wątpliwości, rozstrzygniętych przez Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) uchwałą z 3 listopada 2009 r. w sprawie o sygn. akt II GPS 2/09 (dalej: uchwała NSA). Zdaniem Marszałka Sejmu, istotą owych dawniej wydawanych zezwoleń nie była sama w sobie możliwość ich zmiany, ale uprawnienie do prowadzenia działalności hazardowej w precyzyjnie określonych punktach prowadzenia gier.

Analizując art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że treść zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasady lojalności państwa względem obywateli) można sprowadzić do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Z zasady tej wyprowadza się między innymi zasadę ochrony „interesów w toku”, którymi są przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów i niezakończone w czasie, w którym te przepisy uległy zmianie. W opinii Marszałka Sejmu, sytuacja prawna podmiotów dotkniętych zmianą prawa powinna być poddana przepisom przejściowym pozwalającym im dokończyć przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że jest ona i pozostanie stabilna. Nie jest to jednak równoznaczne z gwarancją niezmienności prawa, ponieważ ustawodawca dysponuje możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów, zatem prawa, których trwanie nie jest ograniczone przez ustawodawcę żadnym horyzontem czasowym, mogą podlegać modyfikacjom.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ustawa hazardowa została uchwalona w związku z koniecznością kompleksowej zmiany przepisów, spowodowanej między innymi występującymi na rynku gier hazardowych nieprawidłowościami. Ustawa ta stanowi jednak, że podmioty posiadające zezwolenia, wydane pod rządami ustawy dawnej, będą mogły prowadzić swą działalność do czasu ich wygaśnięcia, zatem – w tym zakresie – nie zostały naruszone zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ani ochrony interesów w toku. Jednostka zawsze musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może nie tylko powodować zmiany obowiązującego prawa, ale również prowadzić do niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych, a ocena konstytucyjności aktu normatywnego wymaga ustalenia, na ile usprawiedliwione są oczekiwania owej jednostki, że nie zostanie narażona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że działalność hazardowa na podstawie zezwoleń udzielonych na podstawie ustawy dawnej jest – do czasu ich wygaśnięcia – prowadzona według przepisów dotychczasowych.

Przedstawiając szczegółowo treść ustawy dawnej, Marszałek Sejmu podkreślił, że precyzyjne wskazanie miejsc urządzania gry na automatach o n.w. było pod jej rządami warunkiem koniecznym uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności hazardowej, a przez to należało do istotnych elementów uprawnienia do prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej. Innymi słowy, istotą tych zezwoleń było prowadzenie działalności hazardowej, przez 6 lat, w ściśle określonych w zezwoleniu punktach gier, usytuowanych w konkretnych lokalach. Do istoty uprawnienia płynącego z zezwolenia nie zalicza się jednak prawo do zmiany liczby albo usytuowania określonych punktów gier – możliwość taka została wyprowadzona jedynie z ogólnych norm proceduralnych, dotyczących nadzwyczajnego trybu zmiany decyzji administracyjnej. Możliwość ta wykrystalizowała się dopiero w wyniku powołanej wcześniej uchwały NSA, wydanej wobec konieczności zlikwidowania rozbieżności w orzecznictwie, ponieważ NSA stwierdził, że zmiana lub uchylenie decyzji w trybie art. 155 k.p.a. jest dopuszczalna, jednak stałaby się niemożliwa, jeżeli sprzeciwiałyby się temu przepisy szczególne. Marszałek Sejmu podkreślił, iż art. 135 ust. 2 ustawy hazardowej jest właśnie takim przepisem, stanowiącym negatywną przesłankę zastosowania art. 155 k.p.a. Ta negatywna przesłanka nie modyfikuje istoty uprawnienia, wynikającego z wcześniej uzyskanego zezwolenia, lecz jedynie ogranicza możliwość jego zmiany w nadzwyczajnym trybie. Ograniczenie takie jest egzemplifikacją *rationis legis* ustawy hazardowej, mającej uporządkować i poddać nowej reglamentacji cały model tej dziedziny życia gospodarczego i społecznego. Marszałek Sejmu podkreślił, że nowe zasady, ustanowione w ustawie hazardowej, oddziałują przede wszystkim na przyszłość, niemniej refleksowo dotknęły

również działalności w toku, nie różniące się co do istoty od działalności prowadzonej po wejściu w życie tejże ustawy. W tym kontekście Marszałek Sejmu uznał, że przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej, a także praw innych osób, w zakresie unormowanym zaskarżonym przepisem, zostały przez ustawodawcę ukształtowane prawidłowo i powinny dotyczyć również spraw w toku.

3. W piśmie z 7 września 2011 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że wynikające z ochrony interesów w toku oczekiwania prawne mają z założenia charakter tymczasowy i przejściowy, określony ramami czasowymi wyznaczonymi przez ustawodawcę, a zasada ochrony zaufania nie wyklucza zmian w systemie prawnym, zaś adresaci muszą się liczyć ze zmiennością prawa, wynikającą na przykład ze zmiany warunków społecznych lub gospodarczych. Zwrócił uwagę, że ustawa hazardowa została uchwalona w reakcji na – spowodowaną niekorzystnymi społecznie zmianami i nieprawidłowościami – potrzebę kompleksowej zmiany przepisów, regulujących dynamicznie rozwijający się rynek gier hazardowych. Uzasadniony interes władzy publicznej był i jest motywowany groźbą uzależnienia się szerokich kręgów społeczeństwa od hazardu (społeczną patologią) i pilną potrzebą przeciwdziałania temu. Uniemożliwienie urządzania – poza kasynami – gry na wszelkich automatach, których działanie oparte jest na elemencie losowości, ma ograniczyć rozwój hazardu.

Prokurator Generalny omówił szczegółowo przepisy przejściowe dotyczące gier na automatach o n.w. Zwrócił uwagę, że pytający sąd błędnie odczytuje art. 118 ustawy hazardowej jako prowadzący do zakazu zmiany usytuowania punktu gier, określonego w zezwoleniu wydanym przed 1 stycznia 2010 r. Przepis ten dotyczy tymczasem jedynie stosowania tej ustawy do postępowań będących w toku przed jej wejściem w życie, nie zaś do realizowanych już przedsięwzięć gospodarczych podjętych w okresie obowiązywania ustawy dawnej. Od dnia wejścia w życie ustawy hazardowej brakuje podstaw prawnych podejmowania działalności hazardowej poza kasynami gry, natomiast ustawa ta nie uniemożliwia kontynuowania takiej działalności na podstawie wcześniej udzielonych zezwoleń, a stosowną gwarancję ustawodawca zawarł w art. 129 ust. 1 ustawy hazardowej. Tym samym, w opinii Prokuratora Generalnego, przepisy ustawy hazardowej mają – w założeniu ustawodawcy – oddziaływać przede wszystkim na przyszłość tego rynku i tylko w bardzo ograniczonym zakresie dotyczą działalności rozpoczętej pod rządami wcześniejszych regulacji.

Opisawszy regulacje ustawy dawnej dotyczące gier na automatach o n.w., Prokurator Generalny podkreślił, że istotą zezwoleń na prowadzenie działalności hazardowej była zgoda na prowadzenie jej w wyznaczonych ramach czasowych i w określonej liczbie punktów gier o precyzyjnie wskazanym usytuowaniu. Tym samym wskazanie i ustalenie – decyzją administracyjną – usytuowania konkretnego punktu gier było ściśle związane z uprawnieniem do prowadzenia tego rodzaju działalności. Za istotny element uprawnienia wynikającego z zezwolenia nie można natomiast uznać prawa do zmiany liczby albo usytuowania określonych w zezwoleniu punktów gier, gdyż ustawodawca nie zawarł w ustawie dawnej stosownego przepisu materialnoprawnego, a możliwość taka nie była brana pod uwagę przez wiele lat ani w praktyce organów, ani w orzecznictwie sądów.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kategoria gier na automatach o n.w. została wprowadzona do ustawy dawnej dopiero w 2003 r., ale ustawodawca nie ustanowił wówczas możliwości modyfikowania zezwoleń, w tym w odniesieniu do liczby i usytuowania punktów gier, co było jego wyraźnym zamierzeniem, gdyż kierował się potrzebą zapewnienia państwu możliwości monitorowania i regulowania rynku gier hazardowych. Przeanalizował następnie orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących zmian zezwoleń na urządzanie gier na automatach o n.w. na podstawie art. 155 k.p.a., podkreślając istnienie wieloletniej rozbieżności w tym zakresie. Stwierdził, że pytający sąd dostrzega nabyte prawo podmiotowe, które miałyby wynikać nie z normy prawa materialnego, lecz jedynie z uchwały NSA, dotyczącej interpretacji norm proceduralnych k.p.a., podjętej na 17 dni przed uchwaleniem i na niespełna dwa miesiące przed wejściem w życie ustawy hazardowej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, oznacza to, że prawna możliwość zmiany decyzji dotyczących między innymi usytuowania punktów gier pojawiła się dopiero w ostatniej fazie ich wydawania pod rządami ustawy dawnej, co jednak spowodowało jej traktowanie przez adresatów ówczesnych decyzji administracyjnych jako swoistego „prawa”. Prokurator Generalny podkreślił pogląd NSA, że zmiana zezwolenia w zakresie usytuowania punktów gier stałaby się niemożliwa, gdyby sprzeciwiały się temu przepisy szczególne, a taki właśnie charakter ma zaskarżony przepis, zawierający negatywną przesłankę, uniemożliwiającą zastosowanie art. 155 k.p.a.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sytuacja prawna podmiotów prowadzących reglamentowaną prawnie działalność gospodarczą, ukształtowana na gruncie ustawy dawnej, nie odpowiada sformułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriom podlegania ochronie wynikającej z konstytucyjnej zasady ochrony

interesów w toku. Zastosowanie zaś nowego stanu prawnego w odniesieniu do podmiotów dysponujących uzyskanymi w poprzednim stanie prawnym uprawnieniami do prowadzenia działalności hazardowej zostało przez ustawodawcę dokonane w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej.

## II

W rozprawie 23 lipca 2013 r. nie wziął udziału przedstawiciel pytającego sądu, a pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi ogólne, zakres rozpoznania, problem konstytucyjny.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu przedstawił pytanie prawne, czy art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, ze zm.; dalej: ustawa hazardowa), uniemożliwiający – dopuszczalną wcześniej – zmianę ustalonego w zezwoleniu miejsca urządzania gry, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, polegającą na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych (dalej: działalność hazardowa, automaty o n.w.), którzy – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęli przed 1 stycznia 2010 r. realizację sześcioletnich przedsięwzięć gospodarczych.

Zakwestionowany art. 135 ust. 2 ustawy hazardowej stanowi, że „W wyniku zmiany zezwolenia nie może nastąpić zmiana miejsc urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o niskich wygranych”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytanie prawne spełnia warunki ustawowe i może być przedmiotem rozpoznania. Zarazem zaznacza, że przedmiotem rozważań w niniejszej sprawie nie jest ani sama działalność hazardowa jako taka, ani nie są motywy – zarówno merytoryczne (wskazane w jej projektach, druki sejmowe nr 2481/VI kad. i 2482/VI kad.), jak i ewentualne polityczne – uchwalenia ustawy hazardowej.

1.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w skardze do sądu administracyjnego przedsiębiorca zarzucił ustawie hazardowej – jako zawierającej, jego zdaniem, przepisy techniczne (w rozumieniu prawa UE), a nienotyfikowanej we właściwym trybie Komisji Europejskiej – bezskuteczność wobec podmiotów prywatnych. Kwestia ta stała się przedmiotem pytania prejudycjalnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Gdańsku (zob. postanowienie z 16 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Gd 261/10) i została rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 19 lipca 2012 r. (sygn. akt C-213/11), który stwierdził, że przepisy ustawy hazardowej, mogące powodować ograniczenie (a nawet stopniowe uniemożliwienie) prowadzenia gier na automatach poza kasynami i salonami gry, potencjalnie stanowią „przepisy techniczne”, o których mowa w art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204 z 21 lipca 1998 r., s. 37 i Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 20, s. 337, ze zm.). Ich projekt powinien być jednak zostać przekazany Komisji Europejskiej tylko w razie ustalenia, iż wprowadzają one warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów (czyli automatów o n.w.), a dokonanie takiego ustalenia należy do sądu krajowego.

Po wydaniu wyroku TSUE, polskie sądy administracyjne zaczęły wydawać wyroki dotyczące między innymi zmiany zezwoleń na prowadzenie gier na automatach o n.w., w zakresie miejsca urządzania gry, są one jednak rozbieżne.

Sąd, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, wydał 19 listopada 2012 r. wyrok (sygn. akt III SA/Gd 569/12) uchylający zapadłe w postępowaniu administracyjnym decyzje organów obu instancji w zakresie, w jakim rozstrzygnęły one o odmowie zmiany zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o n.w. Sąd ten stwierdził, że przepisy ustawy hazardowej – w tym art. 135 ust. 2 – wywarły istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktu, jakim jest automat o n.w., który po upływie ważności zezwoleń będzie mógł być wprowadzony dalej wykorzystywany, ale tylko w kasynach i w niewielkiej liczbie (w skali kraju – 3640 automatów o n.w., czyli 6,9% automatów o n.w. faktycznie eksploatowanych pod koniec 2009 r.). Pozostałe automaty o n.w. będą musiały zostać przeprogramowane na umieszczane w kasynach „automaty wysokohazardowe” (bez



ograniczenia wysokości możliwej do uzyskania wygranej) albo na umieszczone poza kasynami automaty do gier zręcznościowych (niepodlegających ustawie hazardowej). W obu wypadkach nastąpi więc zasadnicza zmiana właściwości urządzenia. W tych okolicznościach sąd uznał, że ustawa hazardowa zawiera przepisy techniczne, a zatem powinna być została notyfikowana. Wyrok ten jest nieprawomocny, skarga kasacyjna wpłynęła do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w lutym 2013 r. i jest rozpatrywana pod sygn. akt II GSK 194/13.

Odmienne rzecz rozstrzygnął – również na razie nieprawomocnie – WSA we Wrocławiu kilkoma wyrokami, w tym na przykład wyrokiem z 31 maja 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 121/13), oddalając skargę spółki z o.o. na odmowę zmiany decyzji w zakresie lokalizacji punktu gier. Sąd podkreślił, że gry hazardowe nie podlegają harmonizacji na szczeblu UE, a zatem to państwa członkowskie samodzielnie ustanawiają ramy prawne w tej dziedzinie, choć nie mogą przy tym naruszać czterech swobód traktatowych. Mogą jednak wprowadzać swoiste ich ograniczenia, jeśli są one niezbędne do ochrony wartości ujętych w art. 36, art. 52, art. 62 i art. 65 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 47) lub są uzasadnione nadrzędnymi wymogami mającymi znaczenie dla ogółu społeczeństwa i uznanymi przez orzecznictwo TSUE (takimi jak np.: moralność publiczna, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i życie ludzi). Sąd stwierdził, że na gruncie prawa unijnego dopuszczalne są bariery w handlu, o ile są konieczne i służą interesowi publicznemu. Nawet stwierdzenie, że przepis ma charakter techniczny, nie wyklucza możliwości powołania się przez państwo na klauzulę porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego, czy moralności publicznej, jako nadrzędnych wartości chronionych przez państwo członkowskie, które ma prawo chronić konsumentów przed niepożądanymi, niszczącymi struktury społeczne zjawiskami, do jakich należy hazard – „uzależnienie, które prowadzi do utracjuszostwa, pozbawiania rodziny środków do życia, upadłości, samobójstw, utraty zdrowia psychicznego, rozpadu więzi rodzinnych, zawodowych, społecznych, przestępczości”.

W opinii tego sądu, stopniowa eliminacja z obrotu gier urządzanych dotychczas na automatach o n.w. w tak wielu punktach, stanowi rezygnację z wcześniejszego wyjątku od zasady urządzania gier hazardowych wyłącznie w kasynach i salonach gry. Do specyficznej sfery gier hazardowych nie można stosować kryteriów takich samych jak do działalności gospodarczej służącej zaspokajaniu standardowych potrzeb społeczeństwa (sprzedaż, świadczenie usług). Rozwiązania przyjęte w ustawie hazardowej nie mają charakteru dyskryminującego, ponieważ dotyczą – na tych samych zasadach i w równym stopniu – wszystkich podmiotów dotąd operujących na rynku krajowym, są też proporcjonalne i uzasadnione interesem publicznym. W tych okolicznościach – zdaniem sądu – nie mogą stanowić przepisów technicznych, zwłaszcza że dotychczasowe automaty o n.w. mogą być nadal legalnie wykorzystywane w dotychczasowych miejscach do czasu wygaśnięcia posiadanych zezwoleń, a w przyszłości będą mogły być wykorzystywane w kasynach gry, po uzyskaniu koncesji, albo zostać przystosowane do gier zręcznościowych, niepodlegających ustawie hazardowej. Tym samym przepisy ustawy hazardowej nie wywierają „istotnego” wpływu na właściwość tych produktów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedstawiona wyżej kwestia nie jest przedmiotem pytania prawnego, zatem nie stanowi obiektu jego analizy ani rozstrzygnięcia. Podkreśla natomiast, że ewentualna niezgodność ustawy hazardowej z prawem unijnym, zwłaszcza zaś niezgodność wynikająca z zaniedbań formalnoprawnych odpowiedzialnych polskich organów, nie wpływa automatycznie na ocenę zgodności treści zakwestionowanej przez pytający sąd regulacji z Konstytucją.

1.3. Przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu problem dotyczy wpływu zmian obowiązującego prawa na trwającą przez czas dłuższy sytuację prawną przedsiębiorców, działających zarówno pod rządami dawnej, jak i nowej regulacji prawnej. Istotą sprawy jest, czy warunki prowadzenia konkretnej działalności gospodarczej mogą zostać przez ustawodawcę doprecyzowane w sposób niekorzystny dla przedsiębiorców, albo – inaczej rzecz ujmując – czy konstytucyjna zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i pochodna w stosunku do niej zasada ochrony interesów w toku gwarantuje niepogorszenie sytuacji prawnej przedsiębiorcy.

## 2. Stan prawny w zakresie prowadzenia działalności hazardowej i jego zmiany.

2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – z uwagi na konkretny charakter kontroli inicjowanej w trybie pytania prawnego oraz stan faktyczny sprawy leżącej u jego podstaw – analizie poddaje tylko stan prawny w zakresie istotnym dla sprawy, poczynając od chwili uzyskania przez przedsiębiorcę decyzji administracyjnej zezwalającej na prowadzenie określonego rodzaju działalności hazardowej (październik 2008 r.), a kończąc na zmianach wprowadzonych z początkiem 2010 r. przez zaskarżoną ustawę. Przedmiotem analizy są wyłącznie unormowania dotyczące urządzania gier na automatach o n.w. i to głównie pod kątem określenia miejsca urządzania gier (punktów gier) oraz jego zmiany.

2.2. W sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego, decyzja administracyjna – zezwolenie na prowadzenie działalności hazardowej – została wydana na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, ze zm.; dalej: ustawa dawna). Kategoria gier na automatach o n.w. pojawiła się w niej w połowie 2003 r., mocą ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 774).

Zgodnie z ustawą dawną, grami na automatach o n.w. były gry na urządzeniach mechanicznych, elektro-mechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie przewyższała równowartości 15 euro, a stawka za udział w jednej grze nie przekraczała 7 eurocentów (równowartość ta ustalana była według ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski kursu kupna z ostatniego dnia poprzedniego roku kalendarzowego; art. 2 ust. 2b ustawy dawnej). Same automaty musiały być „przystosowane do ochrony praw grających i realizacji przepisów ustawy” i mogły być eksploatowane – przez podmioty posiadające stosowne zezwolenie – dopiero po ich dopuszczeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych (następnie – po nowelizacji dokonanej z dniem 31 października 2009 r. mocą art. 197 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.S.C. – przez naczelnika urzędu celnego; art. 15b ust. 3 i 4 ustawy dawnej), nie mogły też być własnością osób trzecich (art. 28 ust. 2 ustawy dawnej). Warunki urządzania gier na automatach o n.w. określało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urządzania gier i zakładów wzajemnych (Dz. U. Nr 102, poz. 946, ze zm.). Tego rodzaju gry były dozwolone jedynie osobom pełnoletnim (art. 17 ust. 1a ustawy dawnej).

Działalność w zakresie gier na automatach o n.w. mogła być prowadzona wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej (art. 5 ust. 1 ustawy dawnej) i kapitał nie mniejszy niż równowartość 200 tys. euro (art. 25 pkt 3 ustawy dawnej), a samo urządzanie takich gier było dozwolone tylko w punktach gier na automatach o n.w. (innymi słowy tego rodzaju automaty nie mogły być instalowane w „ośrodkach gier”, czyli kasynach, salonach gier na automatach, salonach gry bingo pieniężne ani też w punktach przyjmowania zakładów wzajemnych), czyli w miejscach, w których prowadzono gry na takich automatach, na podstawie zatwierdzonego regulaminu, a liczba zainstalowanych automatów nie przekraczała 3 sztuk (art. 7 ust. 1a i art. 9 pkt 3 ustawy dawnej). Punkty takie mogły być usytuowane w lokalach gastronomicznych (np. barach, kawiarniach), handlowych (sklepach) lub usługowych (np. stacjach benzynowych), oddalonych o co najmniej 100 m od szkół, placówek oświatowo-wychowawczych, opiekuńczych oraz ośrodków kultu religijnego (art. 30 ustawy dawnej). Zabronione było ponadto reklamowanie tego rodzaju gier, rozumiane jako zachęcanie do udziału w grach, przekonywanie o ich zaletach, informowanie o miejscach, w których są urządzane, i o możliwościach uczestnictwa (art. 8 ust. 1 ustawy dawnej).

Spółka ubiegająca się o zezwolenie na urządzanie lub prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach przedstawiała właściwej izbie skarbowej (po wejściu w życie art. 197 pkt 2 u.S.C. – dyrektorowi izby celnej), do zatwierdzenia, projekt regulaminu takiej gry (jak również projekt każdej jego zmiany; art. 13 ust. 3a ustawy dawnej), określającego szczegółowe warunki i zasady gry, prawa i obowiązki jej uczestników, nazwę podmiotu urządzającego grę, zasady postępowania reklamacyjnego oraz sposób zgłaszania i rozpatrywania roszczeń uczestników gry i wysokość kapitału gry, przeznaczonego do natychmiastowej wypłaty wygranych (art. 13 ust. 4 ustawy dawnej). W myśl art. 24 ust. 1a ustawy dawnej, zezwolenia na urządzanie i prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o n.w. udzielała właściwa izba skarbowa (ta, na obszarze działania której gry miały być prowadzone; po wejściu w życie art. 197 pkt 11 lit. b u.S.C., organem właściwym stał się dyrektor izby celnej, na obszarze właściwości miejscowej którego były urządzane i prowadzone gry – art. 24 ust. 1b ustawy dawnej).

Zezwolenie obejmowało między innymi nazwę spółki, miejsce urządzania gier, a także rodzaj i minimalną oraz maksymalną liczbę gier (art. 35 ust. 1 ustawy dawnej). Wynika z tego, że precyzyjne wskazanie usytuowania punktów gry na automatach o n.w. (lokalizacja budynku albo lokalu) było koniecznym elementem zezwolenia, uprawniającego do prowadzenia takiej działalności tylko w owych konkretnie wskazanych miejscach (zezwolenie wydane w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego określa nazwy, dokładne adresy i „władających” sklepami, barami, kawiarniami, lokalami usługowymi i stacjami benzynowymi).

Zezwolenie wydawane było na 6 lat z możliwością przedłużenia na kolejne 6 lat (art. 36 ust. 1 i 3 ustawy dawnej) i opiewało na prowadzenie określonej liczby punktów gier na automatach o n.w. (art. 37 ustawy dawnej). Wymagane było również złożenie zabezpieczenia finansowego, zapewniającego ochronę interesu finansowego uczestników gier oraz służącego zaspokojeniu innych ewentualnych roszczeń, w tym z tytułu zobowiązań podatkowych (art. 38 ustawy dawnej).

Podmioty prowadzące działalność w zakresie gier na automatach o n.w. były podatnikami zryczałtowanego podatku od gier, wynoszącego równowartość 180 euro miesięcznie od gier urządzanych na każdym automacie (art. 40 i art. 45a ust. 1 ustawy dawnej; wartość euro była tu ustalana z zastosowaniem kursu kupna walut obcych,

ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, z ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następowała zapłata podatku – art. 45a ust. 2 ustawy dawnej). Nadzór i kontrolę w zakresie urządzania gier na automatach o n.w., w zakresie zgodności tej działalności z przepisami ustawy, udzielonym zezwoleniem oraz regulaminem gry sprawowała izba skarbowa, która udzieliła zezwolenia (art. 48a ustawy dawnej), a następnie Służba Celna (art. 48 ustawy dawnej w brzmieniu nadanym przez art. 197 pkt 20 u.S.C.).

2.3. Ustawa hazardowa – pomijając przepisy przejściowe i dostosowujące zawarte w rozdziale 12 – nie posługuje się pojęciem gier na automatach o n.w. Stanowi ona tylko o grach na automatach, którymi są gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych lub elektronicznych, w tym komputerowych, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których gra zawiera element losowości (wygraną rzeczową jest również możliwość przedłużania gry bez konieczności wpłaty stawki za udział w grze, albo możliwość rozpoczęcia nowej gry przez wykorzystanie wygranej rzeczowej uzyskanej w poprzedniej grze; art. 2 ust. 3 i 4 ustawy hazardowej). Automaty powinny być przystosowane do ochrony praw grających i realizacji przepisów ustawy i nie mogą stanowić własności osób trzecich, chyba że są przedmiotem umowy leasingu (art. 23 ust. 1 i 2). Warunki urządzania gier na automatach określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier (Dz. U. poz. 312). Ponadto od 14 lipca 2011 r. obowiązuje zasada, że zaprogramowana wartość wygranych w automacie nie może być niższa niż 75% kwoty wpłaconych stawek (art. 18 ust. 3 ustawy hazardowej, dodany mocą art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 134, poz. 779).

Ustawa hazardowa zlikwidowała też kategorię punktów gier na automatach o n.w. (przewidując istnienie jedynie kasyn gry – wydzielonych miejsc, w których prowadzi się między innymi gry na automatach, w liczbie od 5 do 70 sztuk, salonów gry bingo pieniężne i punktów przyjmowania zakładów wzajemnych; art. 4 ust. 1 ustawy hazardowej) i wyraźnie stanowi, w przeciwieństwie do ustawy dawnej, że urządzanie gier na automatach dozwolone jest wyłącznie w kasynach gry (art. 14 ust. 1 ustawy hazardowej), które mogą być lokalizowane w liczbie zależnej od liczebności mieszkańców danej miejscowości (z ograniczeniem, by łączna ich liczba w województwie nie przekraczała jednego kasyna na każde pełne 650 tys. mieszkańców województwa) oraz na pełnomorskich statkach pasażerskich i promach pasażerskich o polskiej przynależności (art. 15 ustawy hazardowej). Urządzanie gry na automatach poza kasynami podlega zaś karze pieniężnej w wys. 12 tys. zł od każdego automatu (art. 89 ustawy hazardowej). Wstęp do kasyn mają tylko osoby pełnoletnie, zabronione są też: reklama gier na automatach (publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych lub symboli graficznych i innych oznaczeń z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie oraz informacji o miejscach urządzania gier i możliwościach uczestnictwa) i ich promocja (między innymi publiczna prezentacja gier na automatach, rozdawanie rekwizytów, wręczanie żetonów, a także inne formy publicznego zachęcania do uczestnictwa w nich lub przekonywania o ich zaletach bądź zachęcania do wstępu do kasyn gry; art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1, 6 i 7 ustawy hazardowej).

Działalność w zakresie gier na automatach może być prowadzona tylko przez spółkę akcyjną albo spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 4 ustawy hazardowej) i kapitał zakładowy nie mniejszy niż 4 mln zł (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy hazardowej), na podstawie koncesji udzielonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na prowadzenie kasyna gry (art. 6 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy hazardowej). Koncesja opiewa na prowadzenie jednego kasyna (art. 41 ust. 1 ustawy hazardowej) i obejmuje między innymi nazwę spółki, miejsce urządzania gier, a także rodzaj i minimalną oraz maksymalną liczbę gier (art. 42 ustawy hazardowej). Jest ona udzielana na 6 lat (art. 49 ust. 1 ustawy hazardowej), a podmiot koncesjonowany musi złożyć zabezpieczenie finansowe w celu zapewnienia ochrony interesu finansowego uczestników gier oraz zabezpieczenia zobowiązań podatkowych w podatku od gier (art. 63 ustawy hazardowej). Zgodnie z art. 8 ustawy hazardowej, do postępowań w sprawach nią określonych stosuje się odpowiednio – o ile ona sama nie stanowi inaczej – przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja). Urządzanie gier hazardowych jest przedmiotem podatku od gier, którego stawka w wypadku gry na automacie wynosi 50% (art. 71 ust. 2 i art. 74 pkt 5 ustawy hazardowej).

2.4. W kontekście pytania prawnego, szczególne znaczenie mają przepisy przejściowe ustawy hazardowej, regulujące jej wpływ na stosunki prawne powstałe pod rządami ustawy dawnej, do których należy art. 135 ust. 2.

Przed wszystkim ustawodawca zmodyfikował pojęcie gier na automatach o n.w., stwierdzając, że rozumie przez to „gry na urządzeniach mechanicznych, elektromechanicznych i elektronicznych o wygrane pieniężne lub rzeczowe, w których wartość jednorazowej wygranej nie może być wyższa niż 60 zł, a wartość maksymalnej

stawki za udział w jednej grze nie może być wyższa niż 0,50 zł" (art. 129 ust. 3 ustawy hazardowej). Przesądził, że zezwolenia udzielone na podstawie ustawy dawnej zachowują ważność do czasu ich wygaśnięcia (art. 117 ust. 1 ustawy hazardowej), ale do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy hazardowej stosuje się już jej przepisy, o ile ona sama nie stanowi inaczej (art. 118 ustawy hazardowej). Zarazem na podatników prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o n.w. nałożył zryczałtowany podatek od gier w wysokości 2 tys. zł miesięcznie od gier urządzanych na każdym automacie (art. 139 ust. 1 ustawy hazardowej).

Szczególne znaczenie ma art. 129 ust. 1 ustawy hazardowej, w myśl którego działalność w zakresie gier na automatach o n.w., na podstawie zezwoleń udzielonych pod rządami ustawy dawnej, prowadzona jest – do czasu wygaśnięcia zezwoleń – przez podmioty, którym ich udzielono, i według przepisów dotychczasowych (znów – „o ile ustawa nie stanowi inaczej”). Ustawodawca przesądził również, że umarza się wszczęte i niezakończone postępowania w sprawie wydania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o n.w. (art. 129 ust. 2 ustawy hazardowej).

Ustawodawca przesądził też w przepisach przejściowych kwestię dopuszczalności zmian zezwoleń na urządzenie gier na automatach o n.w., udzielonych na podstawie ustawy dawnej, stanowiąc, że zezwolenia te mogą być zmieniane przez właściwych dyrektorów izb celnych, na zasadach określonych w ustawie hazardowej dla zmiany koncesji (art. 135 ust. 1 ustawy hazardowej w związku z art. 24 ust. 1b ustawy dawnej). Zaskarżonym art. 135 ust. 2 zastrzegł jednak, że zmiana zezwolenia nie może pociągnąć za sobą zmiany miejsc urządzania gry, z wyjątkiem zmniejszenia liczby punktów gry na automatach o n.w. Postanowił ponadto, że zezwolenia te nie mogą być przedłużane (art. 138 ust. 1 ustawy hazardowej) i mogą zostać cofnięte w razie stwierdzenia, że automat o n.w. umożliwia grę o wygrane w wysokości przekraczającej stawki określone w ustawie (art. 138 ust. 3 ustawy hazardowej). Ustawodawca zdecydował ponadto, że – w odniesieniu do urządzania gier na automatach o n.w., na podstawie zezwoleń udzielonych pod rządami ustawy dawnej – nie stosuje się kar pieniężnych przewidzianych za ich urządzenie poza kasynami gry (art. 141 ustawy hazardowej). Nakazał jednak – pod rygorem kary grzywny za wykroczenie skarbowe – by osoba kierująca działalnością gastronomiczną, handlową lub usługową w lokalu, w którym usytuowany jest punkt gry na automatach o n.w., pisemnie powiadamiała właściwego naczelnika urzędu celnego o wstawieniu do lokalu automatu do gier, przed jego uruchomieniem (art. 142 ustawy hazardowej).

### 3. Analiza zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym.

3.1. Według pytającego sądu, wejście w życie ustawy hazardowej doprowadziło do naruszenia art. 2 Konstytucji – zasady ochrony interesów w toku, ponieważ uniemożliwiło – dopuszczalną wcześniej, zdaniem sądu – zmianę miejsca urządzania gry na automatach o n.w. podmiotom, które na podstawie ustawy dawnej rozpoczęły realizację sześcioletnich przedsięwzięć gospodarczych, polegających na urządzaniu gier na takich automatach. Upraszczając, na gruncie ustawy dawnej można było – w opinii pytającego sądu – zmienić usytuowanie punktu gier, czyli, ujmując rzecz wprost, przenieść automaty z jednego lokalu do innego (na przykład w razie likwidacji lokalu gastronomicznego, w którym były one pierwotnie ustawione), a działanie takie ustawodawca wykluczył mocą zaskarżonego art. 135 ust. 2 ustawy hazardowej. Analizy wymaga więc kwestia, czy – w konkretnych okolicznościach sprawy – działanie ustawodawcy naruszyło zasadę ochrony interesów w toku.

3.2. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli) adresowana jest do władz państwowych, a jej treść można sprowadzić do zakazu zastawiania przez prawodawcę „pułapek” na obywateli, formułowania obietnic bez pokrycia albo też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Z zasady tej wyprowadzana jest zasada ochrony interesów w toku, którymi są przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów, lecz niezakończone w sytuacji, gdy owe przepisy uległy zmianie (tak: wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64). Chodzi o to, by sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy nowa regulacja, poddana była przepisom przejściowym pozwalającym im dokończyć przedsięwzięcia podjęte na gruncie wcześniejszej regulacji w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje te są i pozostaną stabilne (zob. wyrok z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3).

Podkreślenia wymaga, że zasada ochrony interesów w toku nie może być postrzegana jako gwarancja niezmienności prawa, a w szczególności „wiecznego” trwania określonych uprawnień i przywilejów. Adresaci muszą liczyć się ze zmianą prawa, która może być uzasadniona, albo wręcz wymuszona, zmianą warunków

społecznych lub gospodarczych. Ustawodawca ma możliwość ich ograniczania i znoszenia, a prawa, których trwanie nie jest ograniczone horyzontem czasowym, mogą podlegać modyfikacjom (zob. wyrok z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 75).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wynikające z zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku umożliwiają jednostkom decydowanie o ich postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych podejmowania określonych działań. Prawa podmiotowe i ekspektatywy maksymalnie ukształtowane na gruncie dotychczasowych regulacji nie mogą – w myśl omawianej zasady – zostać arbitralnie zniesione ani ograniczone, choć jest to dopuszczalne, gdy przemawia za tym konieczność realizacji innej wartości konstytucyjnej.

Zasada ochrony interesów w toku chroni przedsięwzięcia – na przykład gospodarcze i finansowe – rozpoczęte pod rządami uregulowań wcześniejszych i nadal trwające w chwili zmiany przepisów. Zapewnia ona jednostce ochronę w sytuacji, w której przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy realizacji określonych przedsięwzięć ze swej natury rozłożonych w czasie i faktycznie rozpoczętych w okresie ich obowiązywania. Ustawodawca powinien ustanowić przepisy intertemporalne umożliwiające dokończenie rozpoczętych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczęcia albo stworzyć inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (zob. wyrok z 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1). Istotą omawianej zasady jest to, by – w przewidzianym prawem horyzoncie czasowym – nie dochodziło do zmiany „reguł gry” (zob. wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3).

3.3. Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia przedstawionej Trybunałowi Konstytucyjnemu wątpliwości ma odpowiedź na pytanie o istnienie – pod rządem ustawy dawnej – uprawnienia przedsiębiorcy do przeniesienia punktu gier na automatach o n.w. w inne miejsce w drodze odpowiedniej zmiany zezwolenia. Sprawa byłaby oczywista, gdyby takie uprawnienie podmiotu, który uzyskał zezwolenie na urządzenie gier na takich automatach przez określony czas (6 lat), wynikało z prawa materialnego, na przykład wprost z ustawy dawnej, wówczas bowiem powinno być ono – co do zasady – respektowane. Sytuacja jest jednak bardziej skomplikowana. Otóż ustawa dawna nie zawierała przepisu wprost odnoszącego się do zmiany usytuowania punktu gier, a kwestia ta była przez kilka lat przedmiotem zasadniczych wątpliwości w orzecznictwie sądowym.

Jak już wskazano w cz. III pkt 2.2 uzasadnienia, wydawana na wniosek przedsiębiorcy decyzja administracyjna – zezwolenie – określała miejsce urządzania gier, czyli precyzyjnie wskazywała usytuowanie punktów gry na automatach o n.w. (określała nazwy i adresy lokali, w których ustawiane były automaty o n.w.). Tym samym zmiana usytuowania punktu gier na takich automatach, po uprawomocnieniu się decyzji, wymagałaby jej zmiany na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), który brzmi: „Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony”. Dopuszczalność zmiany w tym trybie zezwolenia na prowadzenie działalności hazardowej była jednak przedmiotem kontrowersji.

Istniały w tej kwestii dwa przeciwstawne stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, zmiana zezwolenia na urządzenie gier na automatach w części dotyczącej usytuowania punktów gier w trybie art. 155 k.p.a. była niedopuszczalna. NSA, w uzasadnieniu wyroku z 28 lutego 2007 r. (sygn. akt II GSK 267/06), stwierdził między innymi, że skoro jedno zezwolenie jest udzielane na prowadzenie określonej liczby punktów gier na automatach o n.w., to „Z jego treści wynika (...), iż elementem koniecznym zezwolenia jest wskazanie (i to precyzyjne) punktów, w których gry o niskich wygranych będą urządzane”. Tym samym, zdaniem NSA, z zezwolenia wynika wprawdzie prawo prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, ale „ograniczone (...) do konkretnie wskazanych punktów (miejsc), w których działalność będzie prowadzona. Wskazanie takie stanowi (...) istotny element decyzji, wyznaczając jej granice”. NSA odrzucił stanowisko, że zezwolenie umożliwia prowadzenie działalności na określonym terytorium kraju, a konkretne wskazanie miejsc jej prowadzenia stanowi tylko warunek tej działalności i może być zmieniane w trybie art. 155 k.p.a. Podkreślił też, że „zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych upoważnia do jej prowadzenia jedynie w tych punktach, na które zostało udzielone. Punkty te wyznaczają ramy zezwolenia”. NSA przeanalizował również kwestię istnienia przepisu szczególnego wykluczającego uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej i doszedł do wniosku, że „przepisami zakazującymi zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych (...) będą (...) przepisy określające istotę regulowanego zjawiska”. W opinii NSA, „Skoro (...) zezwolenie jest udzielane na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych w konkretnych miejscach, to nie jest możliwe w trybie

art. 155 k.p.a. udzielanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności, również w innych lokalach”, a takie „rozszerzenie» byłoby w istocie treścią nowej sprawy administracyjnej, podczas gdy zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy «pierwotnej». Podobnie NSA wypowiedział się między innymi w uzasadnieniu wyroku z 26 lutego 2008 r. (sygn. akt II GSK 383/07), twierdząc, że „prawo wyznaczenia miejsc urządzania gier (...) ograniczone jest do konkretnie wskazanych miejsc. Stanowi zatem istotny materialno-prawny element decyzji, wyznaczając jej granice”. Wobec tego zmiana tego elementu w trybie art. 155 k.p.a. nie jest możliwa, ponieważ „Wpisanie nowych miejsc na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi (...) rozszerzenie decyzji ostatecznej”, czyli „treść nowej sprawy administracyjnej”, podczas gdy zmiana decyzji z trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy pierwotnej. NSA odrzucił pogląd o tożsamości sprawy administracyjnej w takich sytuacjach i twierdzenie, że „zmiana w decyzji miejsca nosi jedynie charakter techniczny”, ponieważ „przepisami zakazującymi zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych w omawianym trybie będą przepisy określające istotę regulowanej działalności i do nich niewątpliwie należy miejsce urządzania gier lub zakładów”.

Zgodnie z drugim stanowiskiem, decyzja zawierająca zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o n.w. mogła być – co do zasady – zmieniona w zakresie dotyczącym miejsca prowadzenia gier, w trybie art. 155 k.p.a. W uzasadnieniu wyroku z 3 lipca 2008 r. (sygn. akt II GSK 233/08), NSA stwierdził, że przepis ten wyczerpująco określa przesłanki zmiany decyzji administracyjnej, a „z istoty zmiany wynika, że nie może wykroczać poza granice sprawy administracyjnej, rozstrzygniętej decyzją, będącą przedmiotem zmiany”. Wskazał, że choć dokładne określenie usytuowania punktu gier na automatach o n.w. jest elementem koniecznym zezwolenia, to nie wynika z tego, iż nie może on podlegać zmianie w trybie art. 155 k.p.a. NSA uznał, że „istotną przesłanką faktyczną udzielenia zezwolenia jest dysponowanie przez wnioskodawcę odpowiednim, konkretnym lokalem (lokalami) do prowadzenia gier, nie zaś konkretny adres tego lokalu (...). Określenie (...) lokalizacji punktu (punktów) prowadzenia gier albo liczby tych punktów konkretyzuje treść uprawnień i obowiązków”, natomiast „nie decyduje (...) o tożsamości zezwolenia”, ponieważ organ udziela go ze względu na to, że wnioskodawca posiada konkretny lokal, spełniający ustawowe wymagania, nie zaś dlatego, że lokal ów znajduje się pod takim bądź innym adresem. W tym stanie rzeczy, zdaniem NSA, „Zmiana lokalizacji punktu gier lub liczby tych punktów, określonych w zezwoleniu jest zmianą praw i obowiązków wynikających z zezwolenia i może nastąpić w ramach tego samego zezwolenia (...) ponieważ nie znosi ani nie tworzy elementów – uprawnień lub obowiązków konstytuujących zezwolenie”.

Wobec istnienia i nasilania się przedstawionej rozbieżności stanowisk NSA, widocznej także w bogatym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, Prezes NSA – na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) – wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej. Uchwałę tę, w składzie siedmiu sędziów, NSA podjął 3 listopada 2009 r., w sprawie o sygn. akt II GPS 2/09 (ONSA i WSA nr 1/2010, poz. 4; dalej: uchwała NSA). Wyjaśnił w niej, że na podstawie art. 155 k.p.a. dopuszczalna jest zmiana decyzji zawierającej zezwolenie na urządzenie i prowadzenie gier na automatach o n.w. w zakresie określenia miejsca prowadzenia tych gier, o którym mowa w art. 9 pkt 3 ustawy dawnej. W uzasadnieniu stwierdził, że art. 155 k.p.a. normuje jeden z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, obejmujący wypadki zmiany prawomocnych decyzji, co jest wyjątkiem od zasady ich trwałości. Postępowanie prowadzone na jego podstawie nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem, ale toczy się „w tej samej, z punktu widzenia materialnoprawnego sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne”. NSA wskazał, że „dopóki mamy do czynienia z tymi samymi prawami i obowiązkami, tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmiennym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o istnieniu tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym”.

W opinii NSA, samo udzielenie zezwolenia „nie jest związane z tym, że wnioskodawca dysponuje lokalem, który mieści się pod określonym adresem”, lecz z tym, iż „dysponuje on lokalem spełniającym wymagania określone w ustawie”. Dlatego też „gdy lokal (lokale) usytuowany w konkretnym miejscu zostanie zastąpiony innym lokalem, który odpowiada ustawowym wymaganiom i mieści się w określonej w zezwoleniu liczbie punktów gier na automatach o niskich wygranych nie dojdzie do zmiany przyznanych uprawnień”. W tych okolicznościach zmiana usytuowania punktów gier nie wpływa na treść stosunku administracyjnego ukształtowanego pierwotną decyzją, a zatem nie przesądza o braku tożsamości sprawy. NSA zauważył, że „zmiana okoliczności faktycznych może być spowodowana różnymi względami, często niezależnymi od podmiotu, któremu udzielono zezwolenia”, takimi jak np. zniszczenie lokalu, w którym usytuowany był punkt gry na automatach o n.w. NSA podkreślił, że decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. nie może kolidować z obowiązującym porządkiem

prawnym, a zatem musi odpowiadać wszystkim wymaganiom określonym przepisami prawa materialnego. Wskazał, że wymagania interesu społecznego lub słusznego interesu strony, o których mowa w art. 155 k.p.a., „muszą być ustalone i ocenione w konkretnej sprawie. Trudno uogólniać, jakie względy mogą przemawiać za zmianą decyzji ostatecznej z uwagi na słuszny interes strony”, a „zbadanie wystąpienia tej przesłanki będzie następowało z uwzględnieniem art. 7 k.p.a.”. W opinii NSA, ustawodawca nie wyłączył w ustawie dawnej w sposób wyraźny możliwości zastosowania art. 155 k.p.a., zatem nie znajduje zastosowania reguła *lex specialis derogat legi generali*, ponadto zaś brakuje przesłanek pozwalających uznać, że regulacje tej ustawy stanowią wyjątek względem art. 155 k.p.a. Skoro więc ustawodawca nie wyłączył wyraźnie stosowania art. 155 k.p.a. na gruncie ustawy dawnej, to taka możliwość istnieje.

3.4. W świetle dokonanych wyżej ustaleń należy stwierdzić, że z ustawy dawnej nie wynikało prawo przedsiębiorcy do żądania zmiany określonej w zezwoleniu lokalizacji punktu gier na automatach o n.w. Nie wynikał z niej jednak również zakaz zmiany zezwolenia w tym zakresie. Na gruncie takiego stanu materialnoprawnego dopuszczalność odpowiedniej zmiany zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju działalności hazardowej stała się przedmiotem kontrowersji. W orzecznictwie sądów administracyjnych częściej była ona negowana, niż aprobowana, ale ostatecznie NSA – uchwałą siedmiu sędziów – ustalił w tej sprawie, korzystną dla przedsiębiorców wykładnię normy prawa procesowego, art. 155 k.p.a., która nie miała jednak charakteru powszechnie obowiązującego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że prowadzący działalność hazardową przedsiębiorcy – składając, na zasadach określonych w ustawie dawnej, wnioski i uzyskując zezwolenia przed dniem podjęcia wspomnianej uchwały NSA – nie mogli zakładać, że wydane na ich rzecz ostateczne decyzje będą mogły być zmieniane na podstawie art. 155 k.p.a. To, że przedsiębiorcy – inwestując w tworzenie maksymalnej liczby punktów gier na automatach o n.w., bez weryfikacji długotrwałych perspektyw prowadzenia tej działalności w poszczególnych punktach (zamiast uzyskiwania zezwoleń na urządzenie gier tylko w punktach, co do których istniała pewność albo co najmniej wysokie prawdopodobieństwo funkcjonowania przez cały okres objęty zezwoleniem) – przyjęli taką strategię biznesową, było kwestią ich wolnego wyboru, którego prawidłowości nie mogli być pewni. Z normy zawartej w art. 155 k.p.a. nie wynikało ich prawo podmiotowe. Przedsiębiorcy ci nie mogli być więc pewni rozstrzygnięć właściwych organów administracji oraz sądów administracyjnych w ich indywidualnych sprawach. Należy przy tym zwrócić uwagę, że „słuszny interes strony” oraz „interes społeczny”, ustanowione w art. 155 k.p.a. jako przesłanki zmiany prawomocnej decyzji, w wypadku zmiany zezwolenia na prowadzenie działalności hazardowej w zakresie urządzania gier na automatach o n.w. będą z reguły pozostawać w konflikcie, co wynika dobitnie z motywów uchwalenia ustawy hazardowej, zaostrażającej reglamentację hazardu.

Trybunał Konstytucyjny uznaje w związku z tym, że ustawodawca nie naruszył zasady ochrony interesów w toku. Przeciwnie, właśnie w jej poszanowaniu, choć docelowo generalnie zakazał prowadzenia działalności w zakresie gier na automatach o n.w. poza kasynami, to jednak – na podstawie przepisów przejściowych – dopuścił tę działalność, o ile prowadzona jest ona na podstawie zezwolenia wydanego pod rządami ustawy dawnej, do czasu upływu jego ważności i w punktach w nim wymienionych. Ani ustawodawca, ani organy stosujące prawo nie ograniczają zatem praw przedsiębiorców prowadzących działalność hazardową, wynikających z zezwolenia na prowadzenie tej działalności. Sytuacja jest inna: to niektórzy z owych przedsiębiorców wnoszą o zmianę posiadanych zezwoleń – czyli o modyfikację ustalonych stosunków materialnoprawnych, w celu uzyskania możliwości prowadzenia działalności w innych punktach gier, tyle że na takie działanie ustawa hazardowa nie zezwala. Nie oznacza to jednak naruszenia praw nabytych ani zasady ochrony interesów w toku.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wyraźne wyłączenie wyprowadzonej z przepisów proceduralnych nadzwyczajnej możliwości modyfikacji decyzji administracyjnej w zakresie zmiany usytuowania punktu gier na automatach nie narusza istoty uprawnień podmiotów prowadzących działalność hazardową; uprawnienia te nie zostały naruszone ani w kontekście przedmiotu działalności, ani czasu jej prowadzenia, ani też jej kontynuowania w określonych zezwoleniem punktach gier. Dlatego też kwestionowana przez pytającego sąd regulacja nie prowadzi do ograniczenia praw nabytych i nie narusza zasady ochrony interesów w toku, a zatem nie godzi w art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

83

**WYROK**  
z dnia 24 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt Kp 1/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 lipca 2013 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356), w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „albo innych urządzeń technicznych”, z art. 2 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

**1. Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356), w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 5 ustawy z 4 stycznia 2013 r. powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w M. P. poz. 690.



## II

**Przepisy wskazane w części I nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent lub wnioskodawca) pismem z 31 stycznia 2013 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, z art. 2 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim narusza nakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, z art. 2 Konstytucji.

We wniosku Prezydenta wskazano, że przedstawiona mu do podpisu ustawa zmieniająca miała dostosować system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, dotyczącego ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości) przez: 1) uzupełnienie ustawy o przepis określający maksymalną kwotę opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień oraz wytyczne dla rad gmin (powiatów) w zakresie ustalania konkretnej wysokości tych opłat; 2) przeniesienie do ustawy istotnej części treści dotychczasowego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 20, poz. 192, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 4 lutego 2004 r.); 3) usunięcie w ustawie innych niespójności, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem Prezydenta, analiza przepisów ustawy zmieniającej, przedstawionej mu do podpisu, budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w *petitum* wniosku.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, wnioskodawca wskazał, że wątpliwości budzi wprowadzony ustawą zmieniającą do ustawy o wychowaniu w trzeźwości art. 42 ust. 8 pkt 2, zgodnie z którym przymus bezpośredni w formie unieruchomienia polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych. Podkreślił, że zgodnie z obowiązującym uregulowaniem, unieruchomienie jest dłużej trwającym obezwładnieniem osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa (art. 42 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Zdaniem wnioskodawcy, skutkiem nowej redakcji wskazanego przepisu „jest wprowadzenie otwartego katalogu urządzeń technicznych, które mają służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia”; ustawa nie zawiera definicji „innych środków technicznych”, a brak precyzji zaskarżonego przepisu „nie może zostać usunięty w drodze żadnej z akceptowalnych i stosowanych metod wykładni”.

W dalszej części uzasadnienia podkreślono, że konsekwencją „wejścia w życie art. 42 ust. 8 pkt 2 byłoby otwarcie katalogu środków technicznych służących unieruchomieniu w izbach wytrzeźwień i placówkach, o których mowa w art. 39 ust. 3 [...] oraz w jednostkach Policji”. Osoby, których ten przepis mógłby dotyczyć, nie miałyby możliwości precyzyjnego ustalenia, w jaki sposób może zostać ograniczona ich konstytucyjna wolność. W szczególności nie byłoby możliwe ustalenie, czy nie będzie to ingerencja nadmierna. Doprecyzowanie katalogu środków przymusu bezpośredniego zostało tu bowiem pozostawione podmiotom stosującym prawo.

W ocenie wnioskodawcy, powoduje to niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą określoności wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż w sposób nieprecyzyjny określa zakres ingerencji w konstytucyjną wolność oraz pozostawia nadmiar swobody stosowania przymusu bezpośredniego podmiotom upoważnionym.

Zakwestionowany przepis koliduje nadto z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie wolności, a nawet jej całkowite pozbawienie, oraz stosowanie przymusu bezpośredniego zostały w wyraźny sposób dopuszczone przez ustrojodawcę w art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazując na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, który dotyczył „niezgodności z Konstytucją przepisów upoważniających do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego przez Policję i funkcjonariuszy innych służb”, wnioskodawca podkreślił, że możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego wobec osób fizycznych podlega szczególnym rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja w szczególności sposób akcentuje konieczność pełnego uregulowania dopuszczalnych ograniczeń wolności jednostki w akcie rangi ustawowej. W ocenie

wnioskodawcy, zaskarżony przepis tego wymogu nie spełnia, gdyż nie określa w sposób kompletny wszystkich elementów ograniczenia wolności, tj. katalogu wszystkich urządzeń technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. To znaczy, że zaskarżony przepis w zakresie wyrażenia „albo innych urządzeń technicznych” pozostaje w sprzeczności z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia wniosku podkreślono, że zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej, zaskarżona ustawa miała wejść w życie 17 stycznia 2013 r. Ten termin został określony z uwzględnieniem odroczenia o 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz rozporządzenia z 4 lutego 2004 r., które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11. W tym kontekście zauważono, że wejście w życie ustawy przewidziano na 17 stycznia 2013 r., „w sytuacji, gdy konstytucyjny termin na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP upływa w dniu 1 lutego 2013 r.”. Jak stwierdzono: „W przypadku niezwłocznego podpisania ustawy przez Prezydenta RP oraz jej publikacji, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 5 dni”, co prowadziło do naruszenia powszechnie obowiązującego standardu odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca dopuszcza wyjątki od zasady 14-dniowego okresu *vacatio legis*. Z uwagi na materię regulowaną przez ustawę, obejmującą wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności jednostki „za zbyt krótką należy uznać 5-dniową lub krótszą *vacatio legis*, warunkowaną niezwłocznym podpisaniem i ogłoszeniem ustawy”.

W badanym wniosku stwierdzono, że „podpisanie ustawy przez Prezydenta i jej publikacja po 17 stycznia 2013 r. wywołałyby jeszcze poważniejsze skutki, tj. retroaktywne wprowadzenie przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji”. Ustawa zmieniająca, wdrażając wskazany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, określa „sposób ustalania wysokości, w tym opłatę maksymalną i zasady jej pobierania za pobyt w izbach wytrzeźwień, placówkach oraz jednostkach Policji (dodany art. 42<sup>2</sup> ustawy)”. Art. 4 ustawy zmieniającej przewiduje, że do czasu określenia wysokości opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji w sposób określony w art. 42<sup>2</sup> ust. 4 i 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, opłata ta wynosi 300 zł. Wnioskodawca podkreślił, że kończąc proces legislacyjny 9 stycznia 2013 r. i ustalając termin wejścia ustawy zmieniającej w życie, ustawodawca nie wziął pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 1 Konstytucji terminu 21 dni na podjęcie decyzji przez Prezydenta RP. Realizacja przez Prezydenta „prerogatywy z art. 122 ust. 1 Konstytucji w terminie od dnia 17 stycznia do dnia 1 lutego 2013 r. powodowałaby retroaktywne wejście w życie ustawy. Z uwagi na kalendarzowo określony termin wejścia w życie ustawy doszło nie tylko do skrócenia terminu przysługującego Prezydentowi RP, ale przede wszystkim – jak wskazano powyżej – do ograniczenia okresu *vacatio legis*, czemu ustawodawca mógł zapobiec planując proces legislacyjny”.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w uzasadnieniu wniosku podkreślono następnie, że „wejście w życie przepisów kreujących (w odniesieniu do placówek) lub określających wysokość (w odniesieniu do izb wytrzeźwień lub jednostek Policji) opłat z mocą wsteczną narusza art. 2 Konstytucji”.

Podniesiono, że warunkiem wejścia w życie zaskarżonej ustawy jest nadanie nowego brzmienia przepisowi końcowemu, tak by spełnione były minimalne standardy dotyczące określania terminu wejścia w życie ustawy, które wynikają z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

2. W piśmie z 7 marca 2013 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie. W ocenie Sejmu: 1) art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, obejmującej frazę: „albo innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 Konstytucji; 2) art. 5 ustawy zmieniającej nie narusza nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, a przez to jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Sejmu podkreślono, że zasadnicze rozważania w sprawie „sprowadzają się [...] do pytania o to, czy katalog środków przymusu może być otwarty”. W nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzono następnie, że w kontekście zasady wyłączności ustawy w sferze ograniczeń wolności osobistych jednostki należy poddać ocenie, czy kwestionowane sformułowanie „inne urządzenia techniczne” czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym. Posłużenie się przymiotnikiem „inne” w odniesieniu do urządzeń technicznych powoduje, że katalog środków przymusu bezpośredniego ma charakter otwarty. Na podstawie lektury samej ustawy nie można zatem wskazać „taksatywnego katalogu urządzeń służących do unieruchamiania”. To z kolei powoduje, że „organy stosujące omawiany przepis będą *a casu ad casum* decydowały o tym, jakimi urządzeniami technicznymi będą się posługiwać przy unieruchamianiu”. To znaczy, że faktyczny zakres ograniczenia wolności osobistej został pozostawiony organowi stosującemu prawo, co godzi w art. 41 ust. 1 Konstytucji.

W dalszej części stanowiska Sejmu wskazano, że wniosek „o niezgodności tych rozwiązań z Konstytucją dodatkowo wzmacnia analiza proporcjonalności ograniczenia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Skoro

wyrażenie «inne urządzenia techniczne» ma charakter otwarty, to znaczy, że nie wyklucza się użycia środków przymusu bezpośredniego o zróżnicowanym stopniu intensywności”. Regulacja ta jest kontrowersyjna na tle wymogów niezbędności i adekwatności. Ten sam efekt można uzyskać za pomocą środków, które są wymienione w przepisie i które w mniejszym stopniu ingerują w wolność osobistą. Podkreślono nadto, że obecna konstrukcja przepisu umożliwia użycie nieznanymi aktualnie urządzeń technicznych.

Skoro katalog środków przymusu bezpośredniego jest otwarty, to narusza to zasadę pewności prawa, ponieważ osoba im poddana nie jest w stanie określić środków, jakich podmioty uprawnione będą używać w celu jej unieruchomienia. Prowadzi to do niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej w stanowisku Sejmu wskazano, że termin wejścia w życie ustawy zmieniającej został wyznaczony zgodnie z formułą określoną w § 45 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – tj. przez ustalenie końcowego dnia *vacatio legis*. Projektodawca ustawy określił termin wejścia w życie ustawy zmieniającej przez dzień oznaczony kalendarzowo. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w stanowisku Sejmu zwrócono następnie uwagę na niebezpieczeństwa wiążące się z takim sposobem wskazania daty wejścia ustawy w życie. Podkreślono, że ustawodawca był świadom tych zagrożeń, a posłużenie się tą techniką było uzasadnione dbałością o zapewnienie ciągłości systemu prawnego, a ściśle dążeniem do uniknięcia luki w prawie. Jak wskazano: „Splot okoliczności faktycznych (termin zakończenia parlamentarnego etapu prac legislacyjnych oraz decyzja Prezydenta RP o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustawy zmieniającej) spowodował ziszczenie się niebezpieczeństwa sygnalizowanego przez przedstawicieli doktryny oraz sąd konstytucyjny”.

W ocenie Sejmu, zarzut naruszenia nakazu odpowiedniej *vacatio legis* opiera się w badanej sprawie na założeniu, że wprowadzicie obowiązujący standard 14 dni nie ma charakteru absolutnego, jednak *in casu* nie wystąpiły przesłanki pozwalające na wejście w życie ustawy zmieniającej w terminie od niego krótszym, a okres 5 dni (warunkowany ewentualnym niezwłocznym podpisaniem tej ustawy przez Prezydenta RP oraz jej ogłoszeniem) nie jest wystarczający względem przepisów, które pozwalają na ingerencję w konstytucyjną wolność i prawa jednostki. W uzasadnieniu stanowiska Sejmu stwierdzono, że w kontekście specyfiki materii uregulowanej w ustawie zmieniającej trudno szacować okres *vacatio legis* odpowiedni z perspektywy wymogu zapewnienia potencjalnym jej adresatom czasu na przystosowanie się do ewentualnej zmiany ich statusu prawnego. Przypomniano następnie, że przygotowany przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi miał w założeniu uregulować kwestie wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11. Podkreślono przy tym, że jeszcze w toku prac senackich, pod wpływem opinii Ministra Zdrowia z 6 listopada 2012 r., materia projektu została znacząco rozbudowana, obejmując dodatkowo – poza kwestiami organizacji izb wytrzeźwień i placówek tworzonych lub wskazywanych przez samorząd terytorialny – szereg istotnych zasad doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości. W tym jednak obszarze ustawa zmieniająca nie miała kreować nowych zasad, lecz – zgodnie z sugestiami Ministra Zdrowia – spowodować podniesienie do rangi ustawowej dotychczas obowiązujące przepisy rozporządzenia. Przepisy ustawy zmieniającej, stanowiące podstawę ingerencji w sferę praw i wolności jednostek, mają w obecnym stanie prawnym swoje treściowo zbieżne odpowiedniki w rozporządzeniu. *De facto* zatem ustawodawca zdecydował się nie na wprowadzenie całkowicie nowej regulacji, lecz na przeniesienie jej z rozporządzenia do ustawy z pewnymi modyfikacjami merytorycznymi. Mając na uwadze skalę różnic treściowych między nowymi a dotychczasowymi unormowaniami, w ocenie Sejmu w niniejszej sprawie trzeba dojść do wniosku, że art. 5 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W piśmie Sejmu przypomniano następnie, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwa od zasady *lex retro non agit* są dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Z powyższego wynika jednoznacznie, że zasada *lex retro non agit* nie jest przez Trybunał Konstytucyjny traktowana jako obowiązująca bezwzględnie. W orzecznictwie wskazywane są w tym względzie pewne wyjątki, wśród których adekwatny do problemu rozpatrywanego w niniejszej sprawie jest ten, zgodnie z którym argumentem na rzecz odstąpienia od zakazu retroakcji jest okoliczność polepszenia sytuacji prawnej adresatów danej normy prawnej.

W piśmie Sejmu podkreślono nadto, że art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.) stanowi wprost, że istnieje

możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem Sejmu, dla oceny konstytucyjności badanego uregulowania kluczowe znaczenie ma materia ustawy zmieniającej: „Prezydent RP podniósł zarzut naruszenia zakazu retroakcji wyłącznie w odniesieniu do wstecznego wprowadzenia przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji, a zatem w zakresie, w jakim art. 5 u.z. determinuje temporalny zakres zastosowania dodanego do ustawy o przeciwdziałaniu art. 42<sup>2)</sup>. Zgodnie z zasadą skargowości, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, ocena konstytucyjna art. 5 ustawy zmieniającej powinna zostać zawężona do tych tylko ram. Sejm wskazał następnie, że: „Osadzony w płaszczyźnie retroaktywności zarzut wnioskodawcy pozostaje w ścisłym związku z założeniem, że: «[...] w okresie od dnia 17 stycznia 2013 r. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, brak jest w systemie prawnym przepisów określających jej [opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji – uwaga własna] wysokość, w tym wysokość maksymalną oraz kreujących skuteczne upoważnienie do określania wysokości opłaty. Tym samym opłata nie może być pobierana, mimo obowiązywania art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w odniesieniu do izb wytrzeźwień oraz jednostek Policji, ze względu na brak jakichkolwiek regulacji szczegółowych»”. Sejm nie podzielił tego poglądu.

Uzasadniając to stanowisko wskazano, że na skutek wskazanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego moc utraciły: 1) art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie, w jakim upoważniał ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji; 2) § 29 rozporządzenia z 2004 r. („Maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby przyjętej do izby, placówki lub jednostki Policji wynosi 250 zł”).

Zdaniem Sejmu wskazany powyżej przepis ustawowy nie stanowił normy kompetencyjnej do pobierania opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji. Nie był nią także derogowany na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis rozporządzenia. W obecnym stanie prawnym podstawę prawną pobierania opłat stanowi art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w związku z odpowiednimi dla konkretnych ośrodków (a przy tym pozostającymi w mocy także po 16 stycznia 2013 r.) aktami prawnymi jednostek samorządu terytorialnego. Sejm stwierdził następnie, że biorąc pod uwagę, że następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 12/11 jest brak górnego limitu opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji, ustawodawca, decydując się na określenie momentu wejścia w życie ustawy zmieniającej przez wskazanie konkretnej daty kalendarzowej, dążył do przeciwdziałania sytuacji, w której opłaty te mogłyby być ustalane w nadmiernej wysokości, przekraczającej aprobowaną przez parlament i jednolitą w skali całego kraju wysokość maksymalną. W konsekwencji w piśmie Sejmu stwierdzono, że art. 5 ustawy zmieniającej ustanawia normę zmieniającą prawo na korzyść jednostek, a więc nie wywołuje ujemnych następstw dla ich bezpieczeństwa prawnego, nie koliduje zatem z art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 26 lutego 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W jego ocenie: 1) art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w części dotyczącej art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w postaci unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 5 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim narusza zakaz odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę niedziałania prawa wstecz, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W piśmie Prokuratora Generalnego podkreślono, że w zaskarżonym uregulowaniu ustawodawca nie dookreślił, o jakich urządzeniach technicznych służących do unieruchamiania jest mowa w przepisie. Zezwolił tym samym na stosowanie wszelkich urządzeń technicznych, których personel izb wytrzeźwień zechce użyć. W tym kontekście zauważono: „Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie prawne nie pozwala na przewidzenie sposobu wkroczenia w sferę wolności osoby, wobec której może być zastosowany taki środek przymusu bezpośredniego, nie tylko przez tę osobę, ale nawet przez większość prawników trudniących się pomocą prawną”. Stwierdzono nadto, że niewskazanie przez ustawodawcę, jakie „inne urządzenia techniczne”, stosowane jako środki przymusu bezpośredniego, służące unieruchamianiu są dopuszczalne, uniemożliwia ocenę, czy stosowanie takich urządzeń stanowi proporcjonalne, czy choćby tylko konieczne, ograniczenie wolności osobistej.

Uzasadniając stanowisko dotyczące zarzutu niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej, Prokurator Generalny przypomniał rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady niedziałania prawa wstecz.

W tym kontekście stwierdził, że w art. 5 ustawy zmieniającej wskazano 17 stycznia 2013 r. jako dzień wejścia w życie tej ustawy. Termin ten był związany z utratą mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne wyrokiem o sygn. K 12/11. Ustawodawca przedstawił Prezydentowi ustawę zmieniającą do podpisu w takim terminie, że „już samo skorzystanie przez Prezydenta z przyznanego mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu musiałyby spowodować działanie ustawy z mocą wsteczną”.

## II

Na rozprawie 24 lipca 2013 r. uczestnicy podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Badanym wnioskiem Prezydenta, złożonym w trybie kontroli prewencyjnej, zostało zainicjowane postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, oraz art. 5 ustawy zmieniającej.

Problem konstytucyjny objęty badanym wnioskiem pozostaje w związku z problemem rozstrzygniętym przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11 (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Wskazany wyrok Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: 1) art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji oraz 2) § 29 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 20, poz. 192, ze zm.; dalej także jako: rozporządzenie) są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uznany wskazanym powyżej wyrokiem za niekonstytucyjny, pozostawał w związku z uregulowaniem zawartym w art. 42 ust. 5 tej ustawy, który stanowi, że za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub w jednostce Policji pobierane są opłaty. Poddany kontroli Trybunału art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości zawierał upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu doprowadzania i przyjmowania osób, o których mowa w art. 40 tej ustawy, do izb wytrzeźwień, jednostek Policji, innych placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwalniania z tych izb, jednostek i placówek, a także organizacji izb wytrzeźwień oraz innych placówek, z uwzględnieniem wymagań dotyczących kwalifikacji pracowników i warunków technicznych pomieszczeń, zakresu opieki zdrowotnej nad doprowadzonymi tam osobami oraz maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji (dalej zbiorczo: izba wytrzeźwień).

W postępowaniu zakończonym wskazanym powyżej wyrokiem Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ostatni z członów upoważnienia zawartego w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, tj. prawidłowość delegacji kompetencji do ustalenia w drodze rozporządzenia maksymalnej wysokości opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień oraz konstytucyjność, wydanego na podstawie tego przepisu, § 29 rozporządzenia. W § 29 rozporządzenia ustalono, że maksymalna wysokość opłaty związanej z pobytem osoby w izbie wytrzeźwień wynosi 250 zł.

Jak wskazano powyżej, uznając argumenty wnioskodawcy oraz uczestników na uzasadnienie negatywnych skutków natychmiastowej utraty mocy zaskarżonego przepisu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i związanego z nim zakwestionowanego przepisu rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, tj. art. 42 ust. 6 ustawy we wskazanym zakresie oraz § 29 rozporządzenia, o dziewięć miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że ten zabieg umożliwi ustawodawcy dokonanie niezbędnych

zmian w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu, z uwzględnieniem wymogów stawianych w tym zakresie przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazano nadto, że odroczenie skutków orzeczenia jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z pobytem osób w izbach wytrzeźwień do czasu korekty przepisów oraz dla zagwarantowania stabilności systemu finansowania tych placówek, prowadzących działalność nie tylko w interesie doprowadzonych, lecz także w interesie społeczeństwa.

Podkreślenia wymaga, że sama zasadność ponoszenia opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień w świetle wskazanego powyżej wyroku Trybunału nie budzi wątpliwości. W uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku podkreślono, że przyjęcie innego rozwiązania w tym zakresie prowadziłoby do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego osób korzystających z usług izb wytrzeźwień kosztem ogółu obywateli, na których zostałyby przeniesiony ciężar finansowy nieodpowiedzialnego spożywania alkoholu przez jednostki.

Podkreślenia wymaga również, że określając długość terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił tę okoliczność, że prace nad zmianą zaskarżonych uregulowań zostały już rozpoczęte.

2. W badanym wniosku Prezydenta wskazano, że ustawa z 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przyjęta przez Senat bez poprawek, przewiduje wprowadzenie w ustawie o wychowaniu w trzeźwości licznych zmian; niektóre z nich wiążą się ze wskazanym powyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11.

Ustawa zmieniająca zakłada uzupełnienie ustawy o wychowaniu w trzeźwości o nowe elementy, tj. o przepis określający maksymalną kwotę opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień oraz o wytyczne dla rad gmin (powiatów) w zakresie ustalania konkretnej wysokości tych opłat, jak również o treści objęte dotąd regulacją rangi podustawowej, a konkretnie przepisami rozporządzenia. Ustawa zmieniająca usuwa nadto w ustawie o wychowaniu w trzeźwości niespójności wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego powyżej wyroku.

W zaskarżonym zakresie art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej pozostaje w związku z uregulowaniem zawartym art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, który przewiduje, że w art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2-4 w brzmieniu: „2. Do zadań izby wytrzeźwień należy: 1) sprawowanie opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości; 2) wykonywanie wobec osób w stanie nietrzeźwości zabiegów higieniczno-sanitarnych; 3) udzielanie osobom w stanie nietrzeźwości pierwszej pomocy; 4) prowadzenie detoksykacji, jeżeli izba wytrzeźwień posiada odpowiednie pomieszczenie, urządzenia, wyposażenie i wykwalifikowany personel, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 42<sup>3</sup> ust. 5; 5) informowanie osób przyjętych do izby wytrzeźwień o szkodliwości spożywania alkoholu oraz motywowanie ich do podjęcia leczenia odwykowego; 6) współpraca z właściwymi gminnymi komisjami rozwiązywania problemów alkoholowych, podmiotami określonymi w art. 21 ust. 1 oraz innymi instytucjami i organizacjami, których działalność ma na celu przeciwdziałanie problemom alkoholowym i ich skutkom”.

Zakwestionowany art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej wiąże się także z uregulowaniem zawartym w art. 1 pkt 4 tej ustawy, który nadaje nowe brzmienie art. 40 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z tym przepisem art. 40 otrzymuje następujące brzmienie: „Art. 40. 1. Osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień lub placówki, podmiotu leczniczego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu. 2. W razie braku izby wytrzeźwień lub placówki osoby, o których mowa w ust. 1, mogą być doprowadzone do jednostki Policji [...]”.

Zaskarżony przez Prezydenta art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej nadaje nowe brzmienie art. 41 i art. 42 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W zakresie relewantnym z perspektywy zarzutów podniesionych przez Prezydenta, przepis ten przewiduje, że wobec osoby przyjętej albo wobec osoby zatrzymanej w jednostce Policji, która stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego lub innej osoby, lub niszczy przedmioty znajdujące się w otoczeniu, może być zastosowany przymus bezpośredni. Jednocześnie ustawa zmieniająca wskazuje formy przymusu bezpośredniego możliwego do zastosowania wobec osób umieszczonych w: 1) izbie wytrzeźwień lub placówce – przymus bezpośredni ma tu polegać na przytrzymaniu, unieruchomieniu, przymusowym podaniu produktu leczniczego lub izolacji; 2) jednostce Policji – przymus ma tu polegać na przytrzymaniu, unieruchomieniu lub izolacji. W ustawie wyjaśniono, że przymus bezpośredni w formie: 1) przytrzymania – polega na doraźnym, krótkotrwałym unieruchomieniu osoby z użyciem siły fizycznej; 2) unieruchomienia – polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych; 3) przymusowego podania produktu leczniczego – polega na doraźnym lub przewidzianym

w planie postępowania leczniczego wprowadzeniu produktu leczniczego do organizmu osoby; 4) izolacja polega na umieszczeniu osoby pojedynczo w zamkniętym pomieszczeniu.

Wnioskodawca nie kwestionuje zatem art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w całości, ale w zakresie, w jakim zostało nadane nowe brzmienie art. 42 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a i tu zarzuty odnoszą się do tej tylko części przepisu, który dopuszcza możliwość stosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień przymusu bezpośredniego także za pomocą innych środków technicznych aniżeli te, które zostały *explicite* wymienione w przepisie. We wniosku wskazano w tym zakresie, co następuje: „Wątpliwość budzi jednak wprowadzony zaskarżoną ustawą art. 42 ust. 8 pkt 2, zgodnie z którym przymus bezpośredni w formie unieruchomienia – polega na dłużej trwającym obezwładnieniu osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa albo innych urządzeń technicznych”. Zarzuty objęte badanym wnioskiem odnoszą się zatem do art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w takim tylko zakresie, w jakim ustawa ta dopuszcza możliwość stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem innych urządzeń technicznych.

3. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej Prezydent wskazał w petitum badanego wniosku art. 2 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pomimo takiej kolejności ujęcia wzorców kontroli konstytucyjnej w petitum badanego wniosku, z jego uzasadnienia jednoznacznie wynika, że punktem wyjścia oceny konstytucyjności badanego przepisu powinien zostać uczyniony art. 41 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Z perspektywy zarzutów podniesionych w badanym wniosku na szczególną uwagę zasługuje tu zdanie drugie tego przepisu, wprowadzające nakaz dochowania ustawowej formy przepisów, z których wynika pozbawienie lub ograniczenie wolności. Podkreślenia wymaga, że zawarcie w tym przepisie odesłania do ustawy, jako aktu prawnego, w którym ma nastąpić określenie zasad i trybu konstytucyjnie dopuszczalnego pozbawienia lub ograniczenia wolności, nie powinno być rozumiane jako pozostawienie ustawodawcy pełnej swobody w tym zakresie. Określenie w ustawie tych zasad oraz trybu podlega bowiem ocenie przez pryzmat innych gwarancji konstytucyjnych (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; por. także P. Sarnecki, komentarz do art. 41, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2 i n.). Jako pryzmat oceny miarodajna jest tu w szczególności, wskazana przez wnioskodawcę, zasada proporcjonalności określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Jak wielokrotnie już stwierdzano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności stanowienia ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; zob. także K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 265 i n.).

4. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zaskarżonym zakresie ze wskazanymi przez Prezydenta wzorcami kontroli konstytucyjnej podkreślenia wymaga raz jeszcze, że zarzuty konstytucyjne nie odnoszą się tu do kwestii konstytucyjności uregulowań dopuszczających możliwość umieszczenia w izbie wytrzeźwień. Zarówno w wniosku, którym zainicjowane zostało postępowanie w niniejszej sprawie, jak i z pism zawierających stanowiska uczestników wynika akceptacja możliwości stosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień środków przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia. Zarzuty konstytucyjne Prezydenta, podzielane zarówno przez Prokuratora Generalnego, jak i przez Sejm, wiążą się tu wyłącznie z niedookreślonym katalogiem takich środków przymusu.

Trzeba zauważyć, że zaistnienie usprawiedliwionej konstytucyjnie sytuacji, w której dopuszczalne jest pozbawienie człowieka wolności, nie jest równoznaczne z usprawiedliwieniem stosowania w czasie takiego pozbawienia wolności dalszych środków ingerujących w szeroko rozumianą wolność człowieka. Ta myśl została przez Trybunał

Konstytucyjny wysłowiona w wyroku z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78), dotyczącym tymczasowego aresztowania. Stwierdzono w nim, że art. 263 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji nie wlicza okresów, w których tymczasowo aresztowany odbywa równocześnie karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie, dopuszczając do przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres ponad dwóch lat przez sąd pierwszej instancji na zasadach ogólnych, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazanego powyżej wyroku stwierdzono, że wobec bezwzględного wymogu wyłączności ustawy w zakresie ograniczania wolności osobistej, wzmocnionej zasadami poprawnej legislacji, zaprzeczeniem idei państwa prawnego jest sytuacja, w której osoba tymczasowo aresztowana i jednocześnie odbywająca karę pozbawienia wolności w innej sprawie, nie jest w stanie określić, jak długo będzie podlegać dodatkowym dolegliwościom wynikającym z art. 223a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.), ustanowionym dla prawidłowej realizacji celów tymczasowego aresztowania. Analogiczna myśl pojawiła się w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104), dotyczącym konstytucyjności art. 217 § 1 k.k.w. w zakresie, w jakim nie określa przesłanek odmowy wyrażenia zgody na widzenie tymczasowo aresztowanego z osobą najbliższą.

Ingerencja w wolność człowieka gwarantowaną przez art. 41 Konstytucji jest zatem „stopniowalna”. W kontekście tej gwarancji konstytucyjnej należy odróżnić pozbawienie człowieka wolności od dalszej ingerencji w tę wolność podczas trwania pozbawienia wolności. W odniesieniu zarówno do pierwszej, jak i do drugiej spośród wskazanych powyżej kategorii granice zgodnej z Konstytucją ingerencji w wolność człowieka wyznacza zasada proporcjonalności (art. 41 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Dążąc do zachowania wymogów płynących z konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), w ustawie zmieniającej przewidziano powinność uprzedzenia przed zastosowaniem przymusu bezpośredniego osoby, wobec której przymus bezpośredni miałby zostać zastosowany, oraz obowiązek zastosowania formy przymusu bezpośredniego możliwie najmniej uciążliwej dla osoby, wobec której przymus ten ma być zastosowany, a nadto nakaz stosowania przymusu bezpośredniego z zachowaniem szczególnej ostrożności i dbałości o dobro osoby, wobec której jest stosowany. Stosowanie przymusu bezpośredniego przewidzianego w innych przepisach jest dopuszczalne jedynie po uprzednim bezskutecznym zastosowaniu przymusu bezpośredniego przewidzianego w ustawie lub gdyby jego zastosowanie było niecelowe. Przymus bezpośredni może trwać tylko do czasu ustania przyczyn jego zastosowania.

5. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakwestionowanym zakresie Trybunał Konstytucyjny podziela zarzut zgłoszony przez Prezydenta, że wprowadzenie otwartego katalogu urządzeń technicznych, które mają służyć stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia, przy jednoczesnym niezdefiniowaniu kwestionowanego przez wnioskodawcę wyrażenia „inne urządzenia techniczne”, wyłącza możliwość precyzyjnego ustalenia sposobów ograniczenia konstytucyjnej wolności adresatów zakwestionowanego uregulowania.

Posługując się tak ogólnym wyrażeniem, ustawodawca nie wskazał choćby, na czym ma polegać podobieństwo „innego urządzenia technicznego” do tych środków technicznych, które wymieniono *explicite* w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, a w szczególności, czy chodzi tu o podobieństwo „fizyczne” takich środków, czy też o podobieństwo w sposobie ich działania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ogólne wyrażenie „inne urządzenia techniczne”, użyte w badanym przepisie, powoduje, że nie ma możliwości obrony jego konstytucyjności przez wskazanie interpretacji zgodnej z Konstytucją. Doprecyzowanie otwartego katalogu środków technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia zostało tu pozostawione podmiotom stosującym prawo.

We wniosku Prezydenta oraz w pismach uczestników postępowania zgodnie podniesiono, że posłużenie się przez ustawodawcę kwestionowanym wyrażeniem „inne urządzenia techniczne” powoduje niemożność ustalenia, czy ingerencja w konstytucyjnie gwarantowaną wolność (art. 41 ust. 1 Konstytucji) związana ze stosowaniem tych urządzeń nie będzie ingerencją nadmierną (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podzielił to stanowisko, podkreślając jednocześnie, że użycie przez ustawodawcę w zakwestionowanym przepisie wyrażenia „inne urządzenia techniczne”, a tym samym brak precyzyjnego określenia środków przymusu bezpośredniego, powoduje, że w świetle badanego przepisu nie jest wykluczone użycie środków przymusu bezpośredniego o różnym stopniu intensywności. Powyższa uwaga odnosi się także



do urządzeń technicznych, które w czasie uchwalenia ustawy w ogóle nie były znane, a zatem nie mogły być objęte „wołą” ustawodawcy jako środki tu dopuszczalne.

Konstytucja w szczególny sposób akcentuje konieczność pełnego uregulowania dopuszczalnych ograniczeń wolności jednostki w akcie rangi ustawowej (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis tego wymogu nie spełnia, gdyż nie określa w sposób kompletny wszystkich elementów ograniczenia wolności (katalogu wszystkich urządzeń technicznych służących stosowaniu przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia).

Ze wszystkich powyższych względów należało stwierdzić, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia także z użyciem innych urządzeń technicznych aniżeli te, które zostały *explicite* wymienione w tym przepisie, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oprócz zarzutu niezgodności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakwestionowanym zakresie z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w badanym wniosku Prezydent poniósł zarzut niezgodności tego uregulowania z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku sprecyzowano, że wnioskodawca wiąże zarzut niekonstytucyjności tego uregulowania z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa. Art. 2 Konstytucji nie został zatem powołany przez wnioskodawcę w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, ale jako samodzielny wzorzec kontroli.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. nakaz poprawnej legislacji, „to jest jasnego i zrozumiałego formułowania szczegółowych przepisów prawnych – konkretyzujących prawa i obowiązki obywateli, tak by zachowana była zasada zaufania do tworzonego prawa” (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 4). Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że zasada określoności regulacji prawnych dotyczy w szczególności regulacji dotyczących podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ustanawia wymóg, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności były ustanawiane w ustawie. Ustawa dotycząca praw i wolności konstytucyjnych musi jasno i precyzyjnie ustanawiać ograniczenia tych praw, tak aby adresat na podstawie samej tylko ustawy mógł zorientować się co do treści wszystkich istotnych ograniczeń swojego konstytucyjnego prawa lub wolności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69). Na to stanowisko Trybunału trafnie zwrócono uwagę w badanym wniosku.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście wzorca kontroli, którym jest art. 2 Konstytucji, wskazywano przy tym, że zarzut dotyczący posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi mógłby być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie użytemu wyrażeniu treści zgodnej z Konstytucją bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecznicza nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie (por. np. powołany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 48/06).

Powyzszą myśl należy odnieść także do badanego wypadku. Jak wskazano powyżej wyrażeniu użytemu w analizowanym przepisie nie sposób jest przyporządkować treści zgodnej z Konstytucją.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady poprawnej legislacji.

Stanowiąc przepis określający środki przymusu bezpośredniego, możliwe do zastosowania wobec osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień, ustawodawca powinien rozważyć, czy poszerzenie katalogu wyraźnie wskazanego w poddanym kontroli przepisie o inne jeszcze środki, mieszczące się w zakwestionowanym wyrażeniu „inne urządzenia techniczne”, jest niezbędne. Ustalenia wymaga zatem, czy cel zamierzony przez ustawodawcę jest tu możliwy do osiągnięcia przez zawężenie możliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego do takich tylko urządzeń, które zostały *expressis verbis* wymienione w poddanym kontroli przepisie.

Powyzsza myśl nie powinna być opacznie rozumiana. Nie chodzi tu bowiem o wyłączenie możliwości modyfikacji katalogu omawianych urządzeń technicznych, w szczególności przez wyłączenie możliwości poszerzania tego katalogu czy zastępowania dotąd dopuszczonych środków technicznych innymi. Oczywiście jest, że rozwój techniki może spowodować pojawienie się nowych środków technicznych, nieznanych w czasie, w którym ustawodawca pierwotnie ustalił ich katalog, które – jako bardziej efektywne lub mniej ingerujące w prawa i wolności osoby, wobec której przymus w formie unieruchomienia jest stosowany – powinny zostać zawarte w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli uregulowania wiąże się wyłącznie z posłużeniem się w zaskarżonym przepisie wyrażeniem niedookreślonym. Wobec gwarancji, jakie Konstytucja wiąże z pozbawieniem wolności, próba „wyprzedzenia” przez ustawodawcę zmian związanych

z rozwojem techniki przez posłużenie się niedookreślonym, a przez to pojemnym, wyrażeniem, wskazującym sytuację, w których można ingerować w wolność człowieka, nie jest możliwa do usprawiedliwienia. Jak wskazano powyżej, z formułą przyjętą w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej wiąże się w szczególności to, że w czasie stanowienia przepisu ustawodawca nie może przewidzieć, jakie urządzenia techniczne, które pojawią się w przyszłości, będą mogły być wykorzystywane w ramach ogólnego upoważnienia zawartego w tym przepisie. Nie ma tu zatem miejsca na rozważenie przez ustawodawcę, czy środek techniczny, o który miałby zostać uzupełniony katalog urządzeń technicznych wymienionych *expressis verbis*, za pomocą których może być w izbach wytrzeźwień stosowany przymus bezpośredni w formie unieruchomienia, jest odpowiednio proporcjonalny. Przyjęcie takiej formuły, jaka została zastosowana w badanym przepisie, wyłącza zatem możliwość rozważenia w procesie stosowania prawa, czy dopuszczenie możliwości stosowania urządzeń technicznych określonego rodzaju jest konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu nie wyczerpuje się wyłącznie w tej sferze. Otwarty katalog środków przymusu bezpośredniego, które mogą być stosowane wobec osób umieszczonych w izbach wytrzeźwień, powoduje, że dla osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień nie jest jasne, jakie środki przymusu zostaną wobec niej ewentualnie zastosowane, a w szczególności czy będą to środki mniej czy bardziej dolegliwe od tych, które przepis wymienia *expressis verbis*.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej ogólnym wyrażeniem „inne urządzenia techniczne” powoduje, że podkreślane w stanowisku Sejmu przeniesienie materii związanej z dalszą ingerencją w wolność osoby umieszczonej w izbie wytrzeźwień przez stosowanie środków przymusu bezpośredniego polegających na unieruchomieniu staje się zabiegiem czysto formalnym. W istocie posłużenie się w zaskarżonym przepisie ogólnym wyrażeniem „inne urządzenia techniczne” bez ich jakiegokolwiek bliższego określenia powoduje, że materia ta wymyka się ustawowej formie regulacji.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej następuje w wąskim zakresie – wyłącznie w odniesieniu do wyrażenia „inne urządzenia techniczne” wprowadzonego do art. 42 ust. 8 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

6. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

Zakwestionowany przepis stanowi: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 17 stycznia 2013 r.”. Wobec zainicjowania kontroli konstytucyjnej przez Prezydenta w odniesieniu do art. 1 pkt 6 oraz art. 5 ustawy zmieniającej, do jej wejścia w życie nie doszło.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej nie czyni jednak zbędnym orzekania w sprawie konstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej. Art. 5 ustawy zmieniającej odnosi się bowiem nie tylko do zaskarżonego przez Prezydenta art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, ale także do pozostałych przepisów ustawy, których konstytucyjność nie została zakwestionowana. Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”.

Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 5 ustawy zmieniającej we wniosku Prezydenta wskazano art. 2 Konstytucji w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasady *lex retro non agit*.

Problematyka odpowiedniej *vacatio legis* wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie Trybunał stwierdzał w szczególności, że Konstytucja *expressis verbis* nie wyznacza *vacatio legis*. Podstawowy, 14-dniowy termin *vacatio legis* wynika wprost z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 718, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych), choć w określonych wypadkach przewidzianych przepisami tejże ustawy może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis* albo z mocą wsteczną, jeśli nie narusza to konstytucyjnej zasady państwa prawnego. W odniesieniu do tej kwestii, na gruncie wcześniejszego stanu konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny (np. w orzeczeniu z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., poz. 6) wskazywał na możliwość odstąpienia od *vacatio legis*, o ile dana ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepodlegające organom państwowym, a jej rychłe wprowadzenie w życie podyktowane jest ważnym interesem publicznym.

W badanej sprawie wejście ustawy zmieniającej w życie zostało określone datą dzienną. Jak wskazano na wstępie, przygotowany przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości

i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk senacki nr 188, VIII kadencja) miał w założeniu uregulować kwestie wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11.

Zarówno w badanym wniosku, jak i w pismach zawierających stanowiska uczestników postępowania zgodnie podkreślono, że oznaczenie wejścia w życie ustawy zmieniającej na 17 stycznia 2013 r. uwzględniało odroczenie o 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz rozporządzenia.

W uzasadnieniu badanego wniosku zauważono, że wejście w życie ustawy przewidziano na 17 stycznia 2013 r. w sytuacji, gdy konstytucyjny termin podjęcia decyzji przez Prezydenta RP upływał 1 lutego 2013 r.

Analiza przebiegu procesu legislacyjnego senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk sejmowy nr 978, VII kadencja) wskazuje, że projekt ustawy zmieniającej wpłynął do Sejmu 3 grudnia 2012 r., następnie – 12 grudnia 2012 r. został skierowany do I czytania w komisjach, które odbyło się 14 grudnia 2012 r. II czytanie odbyło się na 31. posiedzeniu Sejmu 3 stycznia 2013 r., III zaś – na 31. posiedzeniu Sejmu 4 stycznia 2013 r., w tym też dniu przekazano projekt ustawy Prezydentowi oraz Marszałkowi Senatu. Prace parlamentarne nad projektem ustawy zmieniającej zakończyły się 9 stycznia 2013 r. – Senat nie wniósł poprawek. Z uzasadnienia wniosku wynika, że ustawa została doręczona Prezydentowi 11 stycznia 2013 r.

We wniosku sformułowano następujący zarzut: „W przypadku niezwłocznego podpisania ustawy przez Prezydenta RP oraz jej publikacji, okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby maksymalnie 5 dni”, co prowadziłoby do naruszenia powszechnie obowiązującego standardu odpowiedniej *vacatio legis*. Stwierdzono przy tym, że ustawodawca dopuszcza wyjątki od zasady 14-dniowej *vacatio legis*. Z uwagi na materię regulowaną przez ustawę, obejmującą wkroczenie w sferę konstytucyjnych wolności jednostki, „za zbyt krótką należy uznać 5-dniową lub krótszą *vacatio legis*, warunkowaną niezwłocznym podpisaniem i ogłoszeniem ustawy”.

W badanym wniosku podniesiono, że ustawodawca przedstawił Prezydentowi ustawę zmieniającą do podpisu w tak krótkim terminie, że już samo skorzystanie przez Prezydenta z przyznanego mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu musiałyby spowodować działanie ustawy z mocą wsteczną. Ustalając termin wejścia ustawy zmieniającej w życie, ustawodawca nie wziął zatem pod uwagę wynikającego z art. 122 ust. 2 Konstytucji 21-dniowego terminu podjęcia decyzji przez Prezydenta RP.

W uzasadnieniu wniosku zarzucono, że nawet niezwłoczne podpisanie ustawy zmieniającej przez Prezydenta RP powodowałoby naruszenie art. 2 Konstytucji – okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy a jej wejściem w życie wynosiłby tu bowiem maksymalnie 5 dni. Standard odpowiedniej *vacatio legis* zakłada zasadę dochowania tu terminu czternastodniowego, a – zdaniem wnioskodawcy – w badanej sprawie nie aktualizują się okoliczności, które usprawiedliwiłyby jego skrócenie.

W kontekście tak ujętego zarzutu Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje.

Jak wskazano w stanowisku Sejmu, termin wejścia w życie ustawy zmieniającej został wyznaczony zgodnie z formułą określoną w § 45 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – tj. przez ustalenie końcowego dnia *vacatio legis*. Projektodawca ustawy określił termin wejścia w życie ustawy zmieniającej w dniu oznaczonym kalendarzowo.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje dopuszczalności posługiwania się taką techniką wejścia ustawy w życie, uznaje jednak za potrzebne przypomnienie orzeczeń, w których wskazywano na wiążące się z nią niebezpieczeństwo. Wyznaczając dzień wejścia w życie aktu normatywnego w opisany wyżej sposób, a przy tym nie zapewniając odpowiedniego czasu na podpisanie ustawy i jej ogłoszenie, ryzykuje się, że *vacatio legis* przewidziana w projekcie może – wbrew intencjom twórcy ustawy – ulec niebezpiecznemu skróceniu, a w skrajnych okolicznościach termin wejścia ustawy w życie może zbiec się albo nawet poprzedzić dzień jej ogłoszenia (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59; 3 października 2001 r., sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209; 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU 5/A/2009, poz. 66; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4; zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 124). Niebezpieczeństwo to trafnie dostrzeżono w piśmie Sejmu, zauważając, że zmaterializowało się ono w badanej sprawie.

Z art. 122 ust. 2 Konstytucji wynika, że Prezydent RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia mu jej przez Marszałka Sejmu i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa zmieniająca została zatem zaopatrzona w pięciodniową *vacatio legis*, przyjmując założenie, że Prezydent RP zdecyduje się ją natychmiast podpisać.

Określenie dnia wejścia ustawy zmieniającej w życie z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę stwierdzenia, że w badanej sprawie naruszono nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne czynienie szczegółowych rozważań co do tego, czy w badanym wypadku istniały podstawy do odstąpienia od zasadniczego terminu 14-dniowej *vacatio legis*. Jak wskazano powyżej, z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, że w uzasadnionych wypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czterdzieści dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 4 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy przewiduje, że co do zasady akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 5 ustawy zmieniającej spowoduje, że w wypadku podpisania ustawy Prezydent RP uruchomi dyspozycję art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Skoro Trybunał Konstytucyjny mocą swojego wyroku pozbawia możliwości uzyskania mocy obowiązującej art. 5 ustawy zmieniającej, to w konsekwencji ustawa ta zostaje pozbawiona przepisu określającego termin jej wejścia w życie. Przepis art. 5 ustawy zmieniającej zostaje bowiem wyeliminowany z tekstu tej ustawy. W takiej sytuacji automatycznie wchodzi w grę przywołany powyżej art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 3 października 2001 r., sygn. K 27/01 oraz 10 października 2001 r., sygn. K 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że ważnym interesem państwa, przemawiającym za skróceniem 14-dniowej *vacatio legis* (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) może być wzgląd na konieczność terminowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W szczególnych wypadkach, z zachowaniem wymogów wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, usprawiedliwione zatem będzie skrócenie 14-dniowej *vacatio legis* ze względu na konieczność terminowego dostosowania prawa do wymogów konstytucyjnych wskazanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W badanej sprawie taka okoliczność nie zachodzi. Wobec zastosowania przez Sejm ryzykownego sposobu określenia dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej datą dzienną, zainicjowanie przez Prezydenta kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie spowodowało niemożność terminowego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11.

W świetle wszystkich powyższych argumentów art. 5 ustawy zmieniającej jest zatem sprzeczny z art. 2 Konstytucji w aspekcie obowiązku zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

7. Trybunał ustosunkował się także do zarzutu wnioskodawcy głoszącego, że podpisanie ustawy przez Prezydenta RP i jej ogłoszenie po 17 stycznia 2013 r. „wywołałoby (...) retroaktywne wprowadzenie przepisów dotyczących opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego i w szczególnie uzasadnionych wypadkach może być naruszona, wskazywał jednak, że jej złamanie możliwe jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych, a przemawiać za tym musi inna zasada prawnokonstytucyjna. Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że „szczególne okoliczności” winny być rozumiane jako „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach Konstytucji RP” (por. orzeczenie K 15/91 z 29 stycznia 1992 r., OTK w 1992 r., poz. 8; por. też orzeczenia: K 14/92 z 19 października 1993 r., OTK w 1993 r., poz. 35; K 18/92 z 30 listopada 1993 r., OTK w 1993 r., poz. 41; K 7/93 z 7 grudnia 1993 r., OTK w 1993 r., poz. 42). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest zwłaszcza wtedy, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji” (wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), a także „jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Dlatego też konieczne jest rozważenie, czy dotyczy to omawianej sprawy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01).

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 5 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji w aspekcie zakazu retroakcji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

Zaskarżona ustawa nie zawiera sformułowania wskazującego na to, że ustawodawca dążył do nadania jej przepisom mocy wstecznej. Analiza procesu legislacyjnego oraz wypowiedzi przedstawiciela Sejmu na rozprawie

upewniają, że zamiarem ustawodawcy nie było nadanie przepisom ustawy mocy retroaktywnej. Moc wsteczna ustawy byłaby jednak rezultatem interpretacji jej przepisu o wejściu w życie, dokonywanej w szczególnym kontekście sytuacyjnym, w którym przewidziany w ustawie termin jej wejścia w życie wyprzedził termin jej ogłoszenia. Inaczej mówiąc, wyznaczony przez ustawę termin jej wejścia w życie byłby wcześniejszy od terminu jej ewentualnego podpisania przez Prezydenta oraz jej ogłoszenia i istotnie wcześniejszy od momentu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. W takiej sytuacji, ze względu na to, że ustawa nie mogłaby wejść w życie we wskazanym w niej terminie, jedyną konkluzją interpretacyjną byłoby przyjęcie, że działa od chwili wskazanej w przepisie o wejściu w życie, a więc z mocą wsteczną.

Przebieg procesu legislacyjnego sprawił, że Prezydent RP jako uczestnik tego procesu został postawiony w sytuacji, w której podpisując ustawę niezwłocznie, spowodowałby naruszenie standardowej *vacatio legis* albo – korzystając z przysługującego mu konstytucyjnie terminu podpisania ustawy – spowodowałby naruszenie art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady niedziałania prawa wstecz. W każdym więc wypadku musiałyby dojść do naruszenia reguł tworzenia prawa. Takie działanie, polegające na stawianiu Prezydenta w sytuacji wyboru zachowań, z których każde jest naruszeniem prawa, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niedopuszczalne.

8. Art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim umożliwia stosowanie przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia z użyciem „innych urządzeń technicznych”, oraz art. 5 ustawy zmieniającej nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

W wyroku z 28 kwietnia 1999 r. (sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie technicznolegislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy” (por. także wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. K 28/01).

W odniesieniu do art. 5 ustawy zmieniającej Trybunał Konstytucyjny wskazał już powyżej, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu określającego dzień wejścia w życie ustawy zmieniającej zaktualizuje dyspozycję art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Z kolei zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny wyrażenie „inne urządzenia techniczne”, użyte w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, nie przekreśla możliwości stosowania w izbach wytrzeźwień innych, określonych *expressis verbis* w tym przepisie, środków przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Marka Zubika  
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z 24 lipca 2013 r. o sygn. Kp 1/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 6 i 7 uzasadnienia wyroku TK z 24 lipca 2013 r. o sygn. Kp 1/13.

1. Zgadzam się z rozstrzygnięciem zawartym w sentencji wyroku. Po wniesieniu przez Prezydenta 31 stycznia 2013 r. wniosku do TK, niezgodność art. 5 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa nowelizująca), przewidującego wejście w życie tej ustawy 17 stycznia 2013 r., z art. 2 Konstytucji, była oczywista.

Nie podzielam natomiast zbyt zgeneralizowanych tez dotyczących naruszenia odpowiedniej *vacatio legis* i zarzutu retroakcji sformułowanych w punkcie 6 i 7 uzasadnienia wyroku. W szczególności nie zgadzam się ze stwierdzeniem, zgodnie z którym określenie dnia wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi w art. 122 ust. 2 Konstytucji terminu podjęcia decyzji co do podpisania ustawy zawsze stanowi

wystarczającą i samodzielną przesłankę stwierdzenia naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Nie zgadzam się również z poglądem, jakoby w niniejszej sprawie Prezydent został postawiony w sytuacji, w której niezwłoczne podpisanie ustawy, spowodowałoby naruszenie odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji).

2. Ustawa nowelizująca została uchwalona przede wszystkim w celu wykonania wyroku TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11 (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas o niezgodności przepisu ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356) upoważniającego Ministra Zdrowia do ustalenia w rozporządzeniu maksymalnej wysokości opłat związanych z pobytem w izbie wytrzeźwień, innej placówce utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub w jednostce Policji, a ponadto o niezgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia wykonującego to upoważnienie. Jednocześnie – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – odroczył termin utraty mocy obowiązującej o dziewięć miesięcy. Wyrok ten wszedł w życie 17 stycznia 2013 r.

Zakres przedmiotowy ustawy nowelizującej nie ograniczył się jednakże do wykonania wyroku TK. W zasadzie tylko dodany tą ustawą art. 42<sup>2</sup> regulujący zasady określania opłat za pobyt w izbach wytrzeźwień, placówkach oraz jednostkach Policji bezpośrednio miał służyć zapobieżeniu luki w systemie prawnym, związanej z orzeczeniem o sygn. K 12/11. Znaczna część przepisów zawartych w ustawie nowelizującej to uregulowania przeniesione do ustawy z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 20, poz. 192, ze zm.). Nie przynosiły one jednak, jeśli chodzi o ich treść, nowości normatywnej w systemie prawa. Ustawodawca zdecydował się ponadto dodać nowe unormowania dotyczące m.in. przetwarzania informacji o jednostkach, prowadzenia dokumentacji zawierających dane o osobach doprowadzonych do takich izb oraz placówek, poddania osób doprowadzonych badaniom lekarskim nawet bez ich zgody, a także przesłanki zastosowania środków przymusu bezpośredniego.

3. Dokonując oceny zaskarżonego art. 5 ustawy nowelizującej, należało uwzględnić specyfikę unormowania wprowadzonego przez tę ustawę, jak również okoliczności i późny termin podjęcia prac ustawodawczych. Termin wejścia w życie ustawy nowelizującej był uwarunkowany koniecznością zapobieżenia negatywnym skutkom dla spójności systemu prawa, jakie nieuchronnie wywołałoby odroczone w czasie wejście w życie wyroku TK o sygn. K 12/11. Na takie powody wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy (zob. druk nr 188/VIII kadencja Senatu). Okoliczność ta nie była również kontestowana w postępowaniu przed Trybunałem.

4. Prezydent zarzucił art. 5 ustawy nowelizującej naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji: zasady odpowiedniej *vacatio legis* i niedziałania prawa wstecz. Zarzuty te wynikają z przedstawienia mu do podpisu ustawy, w której termin wejścia w życie, oznaczony datą dzienną, przypadał przed upływem terminu wskazanego w art. 122 ust. 2 Konstytucji. Prezydent zakwestionował w istocie działanie ustawodawcy (parlamentu), który mógł podjąć prace legislacyjne i uchwalić ustawę odpowiednio wcześniej, bez naruszania zarezerwowanego mu w Konstytucji terminu jej podpisania, ewentualnie – nie określać kalendarzowej (sztywniej) daty wejścia w życie, ale przyjąć konstrukcję uzależniającą dzień wejścia w życie od dnia ogłoszenia jej w „Dzienniku Ustaw”.

W mojej ocenie takie postawienie problemu, a także jego akceptacja przez Trybunał, w okolicznościach niniejszej sprawy jest nietrafne. Przede wszystkim błędne jest stawianie zarzutu „mitycznemu ustawodawcy”, utożsamianemu jedynie z Sejmem i Senatem. Stawiając zarzut niezgodnego z Konstytucją działania parlamentu, Prezydent powinien bowiem uwzględnić okoliczność, że sam jest podmiotem mającym prawo inicjatywy ustawodawczej.

Rozpoczęcie postępowania ustawodawczego przez Sejm dopuszczalne jest wyłącznie, kiedy jeden z podmiotów wymienionych w art. 118 Konstytucji skorzysta z przyznanej mu kompetencji. Tak długo, jak przepisy Konstytucji nie nakładają na konkretny podmiot obowiązku wykonywania wyroków TK przez podjęcie inicjatywy ustawodawczej, każdy z podmiotów wskazanych w art. 118 ustawy zasadniczej powinien podejmować działania zmierzające do wykonania takiego orzeczenia. W szczególności tak rozumiany obowiązek ciąży na Prezydencie, którego konstytucyjnym zadaniem, wynikającym z art. 126 ust. 2 Konstytucji, jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji. Tym samym w wypadku zakwestionowanej ustawy Prezydent – nie widząc podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą wykonującą wyrok TK oraz dostrzegając wynikające stąd ryzyko powstania luki w prawie – powinien był rozważyć, w odpowiednim czasie, wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą.

5. Prace ustawodawcze nad ustawą nowelizującą przebiegły sprawnie. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu 3 grudnia 2012 r., a 4 stycznia 2013 r. została uchwalona ustawa i w tym dniu przekazano ją Senatowi. Prace parlamentarne nad ustawą zakończyły się 9 stycznia. W dniu 11 stycznia Prezydent otrzymał ustawę do podpisu. Nie jest to czas nadmiernie długi. Okres rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm VI kadencji, od dnia decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do pierwszego czytania do zakończenia trzeciego czytania, wynosił bowiem średnio około 145 dni. Co więcej, w toku postępowania ustawodawczego Senat rozpatrzył przekazaną mu ustawę w ciągu 5 dni, a zatem nie wykorzystał maksymalnego 30-dniowego terminu przyznanego mu przez Konstytucję.

6. W niniejszej sprawie niewątpliwie wszystkie organy podjęły „ryzyko legislacyjne”. Już bowiem w momencie wniesienia projektu ustawy nowelizującej do Sejmu było oczywiste, że nie da się – uwzględniając wszystkie maksymalne terminy w procesie ustawodawczym – uchwalić oraz doprowadzić do wejścia w życie ustawy nowelizującej przed dniem wejścia w życie wyroku o sygn. K 12/11. Podjęcie tego ryzyka było jednak rozsądne. Starano się bowiem wyprzedzić wejście w życie wyroku TK. Zastrzeżenia może natomiast budzić wprowadzenie do ustawy nowelizującej treści niekoniecznych z punktu widzenia prawidłowego wykonania wyroku Trybunału, szczególnie w sytuacji późnego wniesienia projektu ustawy do Sejmu.

7. Zagwarantowany w art. 122 ust. 2 Konstytucji termin podpisania ustawy nie może być interpretowany jako absolutny i niepozostawiający odstępstw. Wykonywanie przez organy państwa ich kompetencji w sposób pozornie zgodny z przepisami, jednak sprzecznie z zasadami ustrojowymi czy wartościami konstytucyjnymi, jest faktycznie nadużyciem prawa. To ogólne spostrzeżenie jest w pełni adekwatne do procesu ustawodawczego, szczególnie gdy jego rezultatem jest niewykonanie wyroku TK. W konsekwencji podobnie jak parlament nie powinien generalnie wykonywać swoich kompetencji w sposób ingerujący w kompetencje Prezydenta, Prezydent nie jest legitymowany, by swoją działalnością ograniczać podstawowe kompetencje Sejmu i Senatu w zakresie stanowienia prawa, ponad to, co jest ustrojowym założeniem art. 122 Konstytucji w demokratycznym państwie prawa z ustrojową zasadą współdziałania władz.

8. Zgodnie z art. 4 ust. 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.) w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być nawet dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego lub zapobieżenie niespójnościom w systemie prawnym stanowią, w mojej ocenie, uzasadniony wypadek, w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który usprawiedliwia skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, a niewykluczone, że mogą być traktowane jako „ważny interes państwa” uzasadniający nawet wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia. Z tego powodu uważam za nieuprawnioną ogólną tezę zawartą w punkcie 6 uzasadnienia wyroku, jakoby przedstawienie Prezydentowi ustawy do podpisu, bez uwzględnienia przysługującego mu 21-dniowego terminu jej podpisania, zawsze wystarczało do stwierdzenia naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*. Teza ta idzie za daleko. Trybunał nie sformułował bowiem żadnych wyjątków od niej. W rezultacie określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem któregośkolwiek z konstytucyjnych terminów procesu ustawodawczego każdorazowo oraz samoistnie narusza zasadę odpowiedniej *vacatio legis* wynikającą z art. 2 Konstytucji. Konsekwencją tak szeroko i ogólnie postawionej tezy jest konieczność przyjęcia kolejnej tezy. Jeżeli Prezydent otrzyma do podpisu ustawę przewidującą jej wejście w życie w sposób nieuwzględniający terminu określonego w art. 122 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek odmówić jej podpisania. Skoro brak jest co najmniej 21 dni na podpisanie ustawy między jej otrzymaniem przez Prezydenta a przewidzianym w niej terminem wejścia w życie, co zawsze – zdaniem Trybunału – stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji, to organ mający czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji zmuszony będzie zawsze odmówić jej podpisania. Tak daleko idąca teza pozostaje jednak w sprzeczności z założeniami racjonalnego stanowienia prawa.

9. Nie zgadzam się również z tezą zawartą w punkcie 7 uzasadnienia wyroku, jakoby w tym konkretnym wypadku Prezydent postawiony został w sytuacji, w której nie było możliwości podpisania ustawy bez narażenia się na naruszenie art. 2 Konstytucji. W sprawie tej istniały konstytucyjnie usprawiedliwione powody odstąpienia od 14-dniowej *vacatio legis* wynikające w szczególności z konieczności wykonania wyroku TK. Ponadto krótszy niż 14-dniowy okres spoczywania ustawy mógł być również uzasadniony charakterem unormowań przewidzianych w ustawie nowelizującej, niewymagających szczególnego dostosowania się do nich przez jej adresatów.

W konsekwencji zatem niezwłoczne podpisanie ustawy przez Prezydenta nie mogłoby być oceniane jako naruszenie art. 2 Konstytucji. Jednocześnie ogłoszenie jej przed 17 stycznia 2013 r. nie doprowadziłoby do działania ustawy z mocą wsteczną. Trudno jest wobec tego stwierdzić, że Prezydent znajdował się w sytuacji bez wyjścia i nie mógł podpisać ustawy bez uniknięcia naruszenia prawa.

10. Nie kwestionuję natomiast, że prace nad ustawą nowelizującą powinny były rozpocząć się wcześniej. Jest to jednak postulat dotyczący praktyki legislacyjnej. Nie może on jednak stać na przeszkodzie wykonywaniu wyroków TK, gdy już odpowiednie terminy, którymi racjonalny prawodawca powinien się być kierować, minęły. Mając na uwadze wynikającą ze wstępu do Konstytucji zasadę współdziałania organów władzy publicznej, w takiej sytuacji jak w niniejszej sprawie, obowiązkiem wszystkich organów państwa uczestniczących w procedurze ustawodawczej – w tym Prezydenta – było współdziałanie w celu skutecznego i terminowego wykonania wyroku Trybunału.

Z tych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.

84

**WYROK**  
z dnia 25 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt SK 61/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Wyższej Szkoły Handlu i Finansów Międzynarodowych im. F. Skarbka w Warszawie o zbadanie zgodności:

art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

**Art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675) jest niezgodny z art. 78 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.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 13 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1005.



## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 6 października 2010 r. Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych im. F. Skarbka w Warszawie (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności: art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r., w zakresie, w jakim art. 52 ust. 2 rozumiany jest jako niestanowiący podstawy prawnej do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach strony w postępowaniu administracyjnym, z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji; art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 2 i art. 78 Konstytucji; art. 53 ust. 1 u.p.s.w. w zakresie, w jakim pozostawia do uregulowania statutowi uchwalanemu przez Państwową Komisję Akredytacyjną (dalej: PKA lub Komisja) tryb jej działania, szczegółowe kompetencje jej organów oraz tryb dokonywania ocen, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.p.s.w., z art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 u.p.s.w. w zakresie, w jakim wydane przez PKA oceny, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.p.s.w., mają charakter wiążący organ administracji publicznej, nakładając na Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia kształcenia na określonym kierunku studiów, z art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji; art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 u.p.s.w. w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek poddania się wizytacji i udostępnienia informacji o swojej działalności, w zakresie wyznaczonym statusem PKA, z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

W związku z przeprowadzonym postępowaniem ewaluacyjnym prezydium PKA uchwałą nr 246/2010 z 25 marca 2010 r. wydało negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku „zarządzanie” prowadzonym na Wydziale Ekonomii, Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka w Warszawie na poziomie studiów pierwszego stopnia, a uchwałą nr 248/2010 z 25 marca 2010 r. – negatywną ocenę jakości kształcenia na kierunku ekonomia na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia.

Skarżąca, kwestionując powyższe rozstrzygnięcia, zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 2 u.p.s.w., wniosła o ponowne rozpatrzenie obu spraw. Prezydium PKA uchwałą nr 21/8/2010 z 24 czerwca 2010 r. utrzymało w mocy negatywną ocenę dotyczącą studiów pierwszego stopnia na kierunku zarządzanie i, równolegle, uchwałą nr 23/8/2010 z 24 czerwca 2010 r. podtrzymało negatywną ocenę jakości kształcenia na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia na kierunku ekonomia.

Powyższe uchwały zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. WSA postanowieniami z 30 września 2010 r. (odpowiednio w sprawie o sygn. akt I SA/Wa 1837/10 i sygn. akt I SA/Wa 1838/10) odrzucił złożone przez uczelnię skargi, uznając je za niedopuszczalne z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Skarżąca zakwestionowała przedmiotowe rozstrzygnięcia, jednakże wniesione po upływie terminu skargi kasacyjne zostały odrzucone.

Skarżąca zaznaczyła, że w związku z wydaniem przez prezydium PKA uchwał negatywnie oceniających jakość kształcenia na kierunkach zarządzanie (studia pierwszego stopnia) i ekonomia (studia pierwszego i drugiego stopnia), Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie administracyjne, w wyniku którego, zgodnie z art. 11 ust. 6 u.p.s.w., może być wydana decyzja o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnień do prowadzenia kształcenia na ww. kierunkach i poziomach.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżąca podkreśliła ostateczny charakter uchwał PKA, wskazując jednocześnie, że „Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem administracji publicznej”. Toczące się przed PKA postępowanie uchwałodawcze nie jest objęte jurysdykcją sądów administracyjnych, pomimo że w efekcie prowadzonego postępowania dochodzi do nałożenia na uczelnię jednej z dwóch sankcji – cofnięcia uprawnień lub zawieszenia uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku.

Skarżąca zrekonstruowała na podstawie przepisów u.p.s.w. mechanizm, który w jej ocenie zasadniczo odbiega od standardów wyznaczonych przepisami Konstytucji. Przede wszystkim PKA, która wydaje oceny dotyczące jakości kształcenia, jest organem o „nieokreślonym systemowo statusie”, procedującym w oparciu o „wewnętrzne akty normatywne”. Ponadto na etapie postępowania przed PKA nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W konsekwencji podmiot poddany kontroli nie korzysta z żadnych gwarancji procesowych.

Zastrzeżenia wiążą się także z przewidzianym przez ustawodawcę w art. 52 ust. 2 u.p.s.w. sposobem kwestionowania uchwał prezydium PKA, sprowadzającym się do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy

przez Komisję. Skarżąca zwraca uwagę na brak stosownych uregulowań proceduralnych o randze ustawowej, w rezultacie podmiot kontrolowany zostaje pozbawiony możliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu uchwał dotyczących jakości kształcenia. Dodatkowo, w wydawaniu uchwał podejmowanych na skutek złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy biorą udział te same osoby, które podjęły kwestionowane przez uczelnię rozstrzygnięcie.

Przewidziana przez ustawodawcę możliwość zaskarżania uchwał prezydium wyczerpuje się na uprawnieniu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od kolejnej uchwały prezydium nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 6 u.p.s.w. „W przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofa albo zawiesza uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia”. Innymi słowy, w wypadku takiej właśnie uchwały minister jest związany oceną dokonaną przez Komisję i, jako organ nadzoru nad działalnością szkół wyższych, winien w drodze decyzji orzec o sankcji, którą należy zastosować w analizowanej sytuacji. Na etapie postępowania przed ministrem uczelnia nie ma możliwości kwestionowania oceny wyrażonej przez prezydium PKA. Z kolei minister „nie może odstąpić od oceny Komisji ani dokonać własnej oceny”, także wówczas, gdyby uchwała ta opierała się na błędnym zastosowaniu prawa lub niewłaściwie ustalonym stanie faktycznym. Co więcej, zaskarżenie takiej decyzji do sądu administracyjnego również nie uruchomiłoby sądowej kontroli rozstrzygnięcia Komisji. Tym samym ustalenia prezydium PKA, obligujące inny organ do zastosowania sankcji o charakterze „zbliżonym do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej”, mogą się cechować całkowitą arbitralnością.

W ocenie skarżącej, prowadzi to do sytuacji, w której uprawnienie do kwestionowania rozstrzygnięcia wydane-go przez Ministra jest iluzoryczne, skoro u podstaw jego decyzji leży przesłanka, która nie może być skutecznie zakwestionowana. Wynikająca z art. 52 ust. 2 u.p.s.w. możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie pozwala na taką skuteczną weryfikację negatywnej oceny prezydium PKA, ponieważ po pierwsze – w postępowaniu przed Komisją nie znajdują zastosowania przepisy k.p.a., po drugie – sprawa jest ponownie rozpatrywana przez te same osoby, które wydały zakwestionowaną wcześniej uchwałę. Z tego względu zaskarżona regulacja nie spełnia wymogów, wyznaczonych treścią art. 78 Konstytucji.

2. W piśmie procesowym z 5 lipca 2011 r. skarżąca zwróciła uwagę, że nowelizacja u.p.s.w., dokonana ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455), nie wywiera wpływu na stan prawny opisany w złożonej skardze konstytucyjnej. W ocenie skarżącej, wprowadzone zmiany zmierzają jedynie do poszerzenia uprawnień PKA, przy czym sposób ukształtowania procedury *quasi* odwoławczej, pozbawia stronę możliwości przeciwdziałania dowolności, jak i kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć PKA, „rażąco narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz prawa strony do wniesienia skutecznego środka odwoławczego”.

3. Trybunał Konstytucyjny, w toku wstępnej kontroli warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, postanowieniem z 21 czerwca 2012 r., sygn. Ts 260/10, odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności: art. 52 ust. 2 u.p.s.w. z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji; art. 52 ust. 3 z art. 2 Konstytucji; art. 53 ust. 1 u.p.s.w. z art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 49 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 6 u.p.s.w. z art. 2, art. 7, art. 45 oraz art. 78 Konstytucji; art. 49 ust. 2 w związku z art. 53 ust. 2 u.p.s.w. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zażalenie skarżącej na to postanowienie nie zostało przez Trybunał uwzględnione (zob. postanowienie z 7 listopada 2012 r., sygn. Ts 260/10). W związku z przywołanymi powyżej orzeczeniami przedmiotem dalszej kontroli Trybunału pozostał jedynie art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

4. W piśmie z 7 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r., w zakresie, w jakim odnosi się do uchwał prezydium PKA wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

4.1. Marszałek Sejmu, odnosząc się na wstępie do sposobu zakreślenia przedmiotu kontroli, zwrócił uwagę, że z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż skarżąca kwestionuje normę wynikającą z art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., determinującą sposób weryfikowania negatywnej oceny jakości kształcenia dokonywanej przez prezydium PKA. Tym samym z uwagi na zasadę *falsa demonstratio non nocet* przedmiotem kontroli konstytucyjności jest

art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w. w zakresie, w jakim odnosi się do uchwał prezydium PKA wyrażających taką właśnie negatywną ocenę.

Przechodząc do kwestii formalnych, związanych z wejściem w życie ustawy nowelizującej, Marszałek Sejmu stwierdził, że sama zmiana brzmienia kwestionowanego w skardze przepisu „nie spowodowała, że rekonstruowana do tej pory na jego podstawie norma prawna utraciła moc obowiązującą”, niemniej przepis ów należy badać w brzmieniu historycznym, tj. sprzed nowelizacji z 2011 r.

4.2. Dokonana przez Marszałka Sejmu ocena zarzutów podniesionych w skardze została oparta na przyjęciu określonych założeń co do charakteru prawnego uchwał prezydium PKA. Marszałek Sejmu wskazał przede wszystkim, że wydawanie ww. uchwał przez specjalnie do tego powołany organ, w skład którego wchodzi osoby o wysokich kwalifikacjach, jest instrumentem gwarantującym utrzymanie wysokiego standardu akademickiego i urzeczywistniającym prawo do nauki.

Marszałek Sejmu wyraził przekonanie, że choć negatywna ocena prezydium PKA sama w sobie nie rodzi skutków prawnych, to jednak przesądza o sytuacji prawnej ocenianej uczelni. Z tego powodu, „adresat takiej oceny powinien mieć możliwość jej wzruszenia”.

Marszałek Sejmu uznał, że środek zaskarżenia, o którym mowa w art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., „w istocie swej (...) odpowiada wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a.”, a zatem nie można mówić o braku „dostępu do środka zaskarżenia”. W ocenie Marszałka Sejmu, jest to środek efektywny. Ustawodawca stworzył realną możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia, jakie podjęła PKA. Postępowanie przed prezydium PKA ma swoją specyfikę; PKA nie poprzestaje na samym tylko uchyleniu dotychczasowej oceny – musi zadeklarować którąś z czterech dopuszczalnych ocen. W praktyce w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy istnieje szansa na uzyskanie innej niż negatywna ocena (tak jak to miało miejsce w wypadku skarżącej w odniesieniu do kierunku finanse i rachunkowość).

Marszałek Sejmu nie dostrzegł w badanym mechanizmie nieprawidłowości, które przemawiałyby za naruszeniem art. 78 Konstytucji. Ponadto zaznaczył, że wątpliwości konstytucyjne, wynikające z brzmienia art. 11 ust. 6 u.p.s.w., nie mogą zostać uwzględnione, gdyż w tym zakresie Trybunał umorzył postępowanie (por. postanowienie TK z 21 czerwca 2012 r., sygn. Ts 260/10).

5. W piśmie z 17 kwietnia 2013 r. (sygn. akt PG VIII TK 124/12) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Na wstępie Prokurator Generalny wyraził wątpliwość, czy wolą skarżącej było zakwestionowanie jedynie zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., czy także art. 52 ust. 2 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji. Nie przesądzając tej kwestii, Prokurator Generalny przeanalizował skargę konstytucyjną z punktu widzenia ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. W jego ocenie, w sprawach stanowiących podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej skarżąca nie wyczerpała drogi prawnej, gdyż od uzyskanych postanowień WSA w Warszawie nie wniosła stosownych skarg kasacyjnych. Skarżąca poprzestała na stanowisku WSA, który odrzucił złożone przez uczelnię skargi, uznając je za niedopuszczalne z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie rozstrzygał kwestii ostateczności uchwał PKA, to problem merytorycznej oceny regulacji określającej zasady procedowania PKA z perspektywy art. 78 Konstytucji nie może zostać rozpatrzony.

6. W piśmie z 10 lipca 2013 r. skarżąca odniosła się do pisemnego stanowiska Sejmu. Skarżąca podzieliła pogląd Sejmu, że negatywna ocena zawarta w uchwale PKA jest „indywidualnym rozstrzygnięciem kształtującym status prawny Uczelni”. Skarżąca nie zgodziła się natomiast ze stwierdzeniem, że sposób ukształtowania postępowania przed PKA odpowiada wymogowi ustawowego uregulowania trybu zaskarżania decyzji pierwszoinstancyjnych. Ponadto skarżąca zwróciła uwagę na różnice pomiędzy konstrukcją opisaną w art. 52 u.p.s.w. a instytucją wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a. W wypadku postępowania przed PKA nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a prawidłowość prowadzenia tego postępowania nie podlega kontroli sądowej.

Na tle przykładów opisujących nieprawidłowości w zakresie procedowania PKA, skarżąca po raz kolejny zaakcentowała fakt pozbawienia strony postępowania wszelkich gwarancji procesowych oraz brak odpowiedniej procedury i organu, który weryfikowałby poprawność rozstrzygnięć PKA. Skarżąca podkreśliła jednocześnie, że członkowie PKA mogą być zatrudnieni w uczelniach konkurencyjnych w stosunku do podmiotu ocenianego,

co może stwarzać pole do nadużyć. W związku z tym, zdaniem skarżącej, uzasadnione jest wprowadzenie takich zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby stronie poddanej ocenie ochronę przysługujących jej praw.

7. W piśmie z 17 lipca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wnosząc o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania, ewentualnie: o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w. w zakresie, w jakim odnoszą się do uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej wyrażających negatywną ocenę jakości kształcenia, są zgodne z art. 78 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Minister podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego i przyjął, że skarżąca przed wniesieniem skargi konstytucyjnej nie wyczerpała przysługującej jej drogi prawnej.

W ramach oceny merytorycznej art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w., Minister co do zasady podzielił argumentację Sejmu. Uzupełniając Minister wskazał jednak, że w piśmie Sejmu nieprawidłowo zinterpretowano sposób procedowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej; nie można utożsamiać zespołu oceniającego z zespołem kierunków studiów. Podkreślił, że rozpatrywanie wniosku złożonego w trybie art. 52 ust. 2 i 3 u.p.s.w. odbywa się bez udziału zespołu oceniającego, wizytującego określoną uczelnię. W rozpatrywaniu tego wniosku, zgodnie z wyrokiem NSA z 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1273/11, bierze jedynie udział prezydium Komisji i zespół kierunków studiów. W rezultacie, w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego art. 52 ust. 3 u.p.s.w. gwarantuje, że treść pierwotnej oceny Polskiej Komisji Akredytacyjnej zostanie zweryfikowana przez skład częściowo odmienny od grona wydającego opinię pierwotną.

Ponadto Minister podkreślił wyjątkowy charakter Polskiej Komisji Akredytacyjnej: wyłączenie sposobu procedowania Komisji spod reguł kodeksu postępowania administracyjnego, niezależność komisji pojmowana jako brak jakiegokolwiek podległości organizacyjnej i brak możliwości sądowej weryfikacji jej merytorycznych rozstrzygnięć oraz ukształtowanie jej jako instytucji działającej na rzecz jakości kształcenia, nie zaś instytucji kontrolującej szkoły wyższe, uczestnictwo Komisji w międzynarodowym systemie akredytacji.

8. Skarżąca w piśmie z 22 lipca 2013 r. odniosła się do stanowiska Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w szczególności nie zgodziła się z wnioskiem o umorzenie postępowania w sprawie. Ponadto podtrzymała postawione w skardze konstytucyjnej zarzuty.

## II

Na rozprawie 25 lipca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Przedstawiciel skarżącej wyjaśnił ponadto, że po wydaniu przez prezydium PKA uchwał zawierających negatywne oceny jakości kształcenia na dwóch prowadzonych przez uczelnię kierunkach Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wszczął postępowanie administracyjne, zmierzające do nałożenia na skarżącą jednej z sankcji opisanych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Skarżąca podkreśliła, że na etapie tego postępowania nie miała możliwości przedkładania żadnych nowych dowodów, jak również podnoszenia okoliczności wskazujących na wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych uprzednio przez PKA. Potwierdził to przedstawiciel Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, podkreślając, że Minister bierze pod uwagę stan faktyczny z dnia podjęcia przez Komisję ostatecznej uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia. Przedstawiciel Ministra zaznaczył jednocześnie, że organ przez niego reprezentowany nie jest uprawniony do uwzględniania takich okoliczności, gdyż stwierdzenie, że doszło do wyeliminowania nieprawidłowości, wymaga wiedzy specjalnej.

Skarżąca, przedstawiając swą sytuację, wskazała również, że w wyniku prowadzonych postępowań Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał w 2009 r. w stosunku do niej dwie decyzje zawieszające na okres dwóch lat możliwość prowadzenia studiów na kontrolowanych kierunkach. Kanclerz skarżącej uczelni wyjaśnił, że wskazany przez Ministra okres zawieszenia już upłynął, niemniej ze względu na dwuletnią lukę w naborze na przedmiotowe kierunki i wiążącą się z tym zbyt małą liczbą studentów szkoła nie jest w stanie prowadzić tam efektywnego kształcenia. Tym samym uczelnia, odzyskawszy uprawnienia do prowadzenia studiów na zawieszonych kierunkach, najprawdopodobniej z powodów ekonomicznych podejmie decyzję o ich likwidacji.

Uczestnicy postępowania odnieśli się także do statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej (obecnie: Polskiej Komisji Akredytacyjnej). Przedstawiciel skarżącej argumentował, że wśród parametrów, które powinny charakteryzować jednostkę badającą jakość kształcenia, na pierwszy plan wysuwa się jej niezależność. W jego ocenie, PKA pozbawiona jest tej cechy, o czym świadczą jej powiązania z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na potwierdzenie swego stanowiska wskazał, że poszczególni członkowie PKA są powoływani i odwoływani przez Ministra, Ministrowi przysługuje także kompetencja w zakresie powoływania i odwoływania przewodniczącego

i sekretarza PKA. Ponadto budżet Komisji stanowi część budżetu państwa, której dysponentem jest Minister, w związku z czym organ ten pod względem finansowym kontroluje działalność Komisji. Zdaniem skarżącej, nie bez znaczenia pozostaje również to, że Minister ma prawo zlecać PKA kontrolę we wskazanej przez siebie szkole wyższej.

Przedstawiciele Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wskazywali, że pomimo tych związków Komisję cechuje niezależność. Przedstawiciel Ministra akcentował, że co do zasady Komisja dokonuje kontroli uczelni według własnego harmonogramu, a kontrole prowadzone na wniosek Ministra zdarzają się sporadycznie. W świetle stanowisk przedstawicieli Sejmu i Ministra, niezależność Komisji wiąże się z wyrażoną w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadą autonomii szkolnictwa wyższego. W ich ocenie jednym z przejawów realizacji tej zasady jest stworzenie instytucji o charakterze środowiskowym, która będzie oceniać działalność szkół wyższych według kryteriów określonych w swoim statucie. Tym samym zasady, na których opiera się funkcjonowanie Państwowej Komisji Akredytacyjnej, znajdują uzasadnienie w zakotwiczonej w Konstytucji autonomii szkolnictwa wyższego.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli.

Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu była zgodność art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: u.p.s.w.) z art. 78 Konstytucji. Zaskarżona regulacja dotyczy sposobu procedowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej (dalej: PKA lub Komisja). Obecnie organ ten funkcjonuje pod zmienioną nazwą – jako Polska Komisja Akredytacyjna. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.), członkowie Państwowej Komisji Akredytacyjnej stali się od 1 października 2011 r. członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej i pełnią swoje funkcje do końca kadencji, na którą zostali wybrani.

Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wydało pod adresem uczelni uchwały zawierające negatywne oceny jakości kształcenia na kierunku zarządzanie – na poziomie studiów pierwszego stopnia, i kierunku ekonomia – na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.p.s.w., obowiązującym do dnia dzisiejszego w podobnym brzmieniu, strona niezadowolona z uchwały prezydium mogła zwrócić się do Komisji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie trzydziestu dni od doręczenia uchwały. Z kolei zakwestionowany przez skarżącą art. 52 ust. 3 u.p.s.w. przesądzał o tym, że wniosek, o którym mowa w ust. 2, był „rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od otrzymania wniosku”. Zaskarżony przepis obowiązuje do dnia dzisiejszego w identycznym brzmieniu. Zastrzeżenia skarżącej, podnoszone na tle art. 52 ust. 3 u.p.s.w., budzi niedewolutywny charakter postępowania odwoławczego, toczącego się przed Państwową Komisją Akredytacyjną.

Analiza zarzutów skarżącej z jednej strony wiąże się z koniecznością określenia statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej i charakteru podejmowanych przez nią uchwał, z drugiej zaś strony wymaga zrekonstruowania norm determinujących kształt postępowania ewaluacyjnego i konsekwencji tegoż postępowania. Z tego względu rozpoznanie niniejszej skargi wymaga poczynienia pewnych uwag ogólnych dotyczących sposobu oceny jakości kształcenia przeprowadzanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną.

#### 2. Państwowa Komisja Akredytacyjna.

2.1. Państwowa Komisja Akredytacyjna, będąca poprzedniczką funkcjonującej obecnie Polskiej Komisji Akredytacyjnej, została powołana do życia na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.). Swoją działalność Państwowa Komisja Akredytacyjna rozpoczęła 1 stycznia 2002 r.

Jak wskazywano w projekcie ustawy powołującej Państwową Komisję Akredytacyjną (druk sejmowy nr 2877/III kadencja) celem nowelizacji było uregulowanie „zagadnień mających podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego”, w tym m.in. „utworzenie systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia”. Realizacji tak nakreślonego celu służyć miało ustanowienie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej, która przejęłaby „całokształt kompetencji w zakresie akredytacji”, obejmując zakresem swojego działania „cały

system cywilnego szkolnictwa wyższego, tj. uczelnie działające na podstawie ustawy o szkolnictwie wyższym i ustawy o wyższych szkołach zawodowych – niezależnie od ich resortowej podległości”. W zamyśle ustawodawcy opinie Akademickiej Komisji Akredytacyjnej miały stanowić podstawę decyzji ministra w sprawie przyznania uczelni uprawnień do prowadzenia studiów wyższych, ich zawieszenia lub cofnięcia. Jednocześnie warunkiem przyznania uprawnień do prowadzenia szkół wyższych było uzyskanie pozytywnej opinii Akademickiej Komisji Akredytacyjnej. Proponowanym rozwiązaniem towarzyszyło zlikwidowanie Komisji Akredytacyjnej Wyższego Szkolnictwa Zawodowego.

W toku prac ustawodawczych, ukierunkowanych na utworzenie jednolitego i powszechnego systemu akredytacji i oceny jakości kształcenia, zaaprobowano rozwiązania przedstawione we wskazanym projekcie, przy czym nowo powołanemu organowi nadano nazwę „Państwowa Komisja Akredytacyjna”.

## 2.2. Podstawy prawne funkcjonowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

2.2.1. Jak już wskazywano, Państwowa Komisja Akredytacyjna została powołana do życia ustawą nowelizującą z 2001 r. Podstawy funkcjonowania Państwowej Komisji Akredytacyjnej (po zmianie nazwy – Polskiej Komisji Akredytacyjnej) określał przede wszystkim rozdział 6 działu I u.p.s.w.

W czasie, kiedy zapadały rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, status prawny wówczas jeszcze Państwowej Komisji Akredytacyjnej, regulowały przede wszystkim art. 48-53 u.p.s.w.

W art. 48 u.p.s.w. ustawodawca określił sposób powoływania i odwoływania członków Komisji oraz czas trwania kadencji tego organu. Zgodnie z tym unormowaniem członków Komisji powoływał na czteroletnią kadencję (art. 48 ust. 6 u.p.s.w.) minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (art. 48 ust. 1 u.p.s.w.) spośród kandydatów zgłoszonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, senaty uczelni oraz ogólnokrajowe stowarzyszenia naukowe i organizacje pracodawców, przy czym członkiem Komisji mógł zostać nauczyciel akademicki posiadający co najmniej stopień naukowy doktora, zatrudniony w uczelni jako podstawowym miejscem pracy (art. 48 ust. 2 u.p.s.w.). Ustawodawca zastrzegł również, by minister, powołując członków Komisji uwzględnił wymóg jej reprezentatywnego charakteru tak, by zasiadali w niej przedstawiciele wszystkich określonych przez niego grup kierunków studiów (art. 48 ust. 2 zdanie trzecie w związku z art. 50 ust. 4 u.p.s.w.). Nadto, członkiem Komisji stawał się *ex lege* przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 48 ust. 3 u.p.s.w.).

Równocześnie w art. 48 ust. 4 u.p.s.w. przyjęto, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego był również organem upoważnionym do odwoływania członków Komisji, o ile ze stosownym wnioskiem w tym przedmiocie wystąpiło do niego prezydium Komisji.

Jeśli chodzi o przedmiot postępowania przed Komisją, to determinowała go treść art. 49 u.p.s.w., przesądzającego, że zadaniem Komisji było po pierwsze – przedstawianie ministrowi opinii i wniosków dotyczących utworzenia uczelni, przyznania uczelni uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia, po drugie – przedstawianie ministrowi opinii i wniosków dotyczących dokonanej oceny kształcenia na danym kierunku, w tym kształcenia nauczycieli, oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów (art. 49 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.w.). Nadto w uzasadnionych wypadkach minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego mógł sam zainicjować takie postępowanie, zwracając się do Komisji o przeprowadzenie oceny kształcenia we wskazanej uczelni lub jej jednostce organizacyjnej i o przedstawienie wniosków wynikających z tej oceny (art. 49 ust. 3 u.p.s.w.).

Z tymi uregulowaniami korespondowała treść art. 49 ust. 2 u.p.s.w. – ustawodawca, przyznając Państwowej Komisji Akredytacyjnej kompetencję w zakresie wydawania opinii określonych w art. 49 u.p.s.w., wyposażył ją również w uprawnienie do przeprowadzania wizytacji uczelni i zwracania się do uczelni o udzielenie wyjaśnień i informacji.

Co istotne, odnosząc się do problematyki postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną, część autorów sygnalizuje na tle obowiązującego stanu prawnego, że przepisy te należy odczytywać łącznie z regulacjami zawartymi w art. 11 u.p.s.w., gdyż normy w nim wyrażone dopełniają problematykę zawartą w cytowanym przepisie (zob. H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Lex nr 8558). Temu twierdzeniu odpowiada również ówczesne brzmienie przepisów.

Analiza art. 11 u.p.s.w. w brzmieniu ustalonym na dzień wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej ukazuje dwie sytuacje, dookreślające rolę i kompetencje Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

W świetle art. 11 ust. 1 u.p.s.w. Komisja została upoważniona do tego, by wydawać opinie, którymi posiłkował się minister, rozstrzygając o przyznaniu uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia jednostkom organizacyjnym uczelni niespełniającej wymagań określonych w art. 56 ust. 2 u.p.s.w. lub w art. 58 ust. 4 u.p.s.w. lub jednostkom organizacyjnym związku uczelni, a także jednostkom międzyuczelnianym lub jednostkom wspólnym uczelni niespełniających tych wymagań. Przyznanie Komisji tej opiniodawczej kompetencji wpisywało się w jej funkcje, zorientowane na zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia w szkołach wyższych.

W odmienny sposób rolę Państwowej Komisji Akredytacyjnej określał – nawiązujący do art. 49 u.p.s.w. – art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Zgodnie z tym przepisem w wypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Komisję w oparciu o art. 49 u.p.s.w., minister, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofał albo zawieszał uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia. Specyfika tej regulacji polegała na tym, że minister, będący organem sprawującym nadzór nad szkolnictwem wyższym, był związany negatywną oceną Państwowej Komisji Akredytacyjnej, co wiązało się dla niego z koniecznością zastosowania jednej z sankcji wskazanych w tym przepisie.

Z kolei art. 50 u.p.s.w. określał organy Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz rodzaje zespołów kierunków studiów, wyodrębnionych w ramach Komisji, jak również ich skład. Do organów Państwowej Komisji Akredytacyjnej ustawodawca zaliczył przewodniczącego, sekretarza oraz prezydium Komisji. Z kolei członkami prezydium byli przewodniczący, sekretarz, poszczególni przewodniczący zespołów kierunków studiów i przewodniczący Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób powoływania poszczególnych organów i ich zadania określał art. 51 u.p.s.w.

W art. 50 ust. 4 u.p.s.w. znalazło się wyliczenie jedenastu rodzajów zespołów kierunków studiów: humanistycznych; przyrodniczych; matematyczno-fizyczno-chemicznych; rolniczych, leśnych i weterynaryjnych; medycznych; wychowania fizycznego; technicznych; ekonomicznych; społecznych i prawnych; artystycznych; wojskowych. Określając skład owych zespołów, ustawodawca sformułował wymóg, by w każdym z nich znalazło się co najmniej pięciu przedstawicieli grupy kierunku studiów, spośród których co najmniej trzech będzie się legitymowało tytułem naukowym profesora lub stopniem naukowym doktora habilitowanego w dziedzinach lub dyscyplinach naukowych związanych z daną grupą kierunków studiów (art. 50 ust. 5 u.p.s.w.).

W tym miejscu warto, nawiązując do określenia przedmiotu postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną, zwrócić uwagę na sposób przypisania kompetencji poszczególnym organom uczestniczącym w wydawaniu opinii i wniosków, o których mowa w art. 49 u.p.s.w. Punkt wyjścia stanowiło w analizowanym stanie normatywnym przygotowanie stosownego sprawozdania przez jeden z zespołów wymienionych w art. 50 ust. 4 u.p.s.w. Na podstawie sprawozdania prezydium podejmowało uchwałę, w której wyrażona została ocena kształcenia na danym kierunku (art. 52 ust. 1 u.p.s.w.). W sytuacji gdy strona postępowania toczącego się przed Komisją była niezadowolona z jego wyniku, mogła złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 ust. 2 u.p.s.w.), który był rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji.

Analizując pozostałe regulacje zawarte w rozdziale 6 u.p.s.w., należy wskazać, że art. 53 ust. 1 u.p.s.w. stwarzał podstawę prawną do uchwalenia przez Państwową Komisję Akredytacyjną statutu, w którym miała zostać uregulowana organizacja i tryb działania Komisji, szczegółowe kompetencje jej organów, tryb dokonywania ocen oraz sposób wyznaczania recenzentów. Z kolei art. 53 ust. 2-5 u.p.s.w. zawierał regulacje dotyczące Biura Państwowej Komisji Akredytacyjnej, prowadzącego obsługę administracyjną i finansową Komisji.

Zgodnie z zapowiedzią ustawodawcy, drugim istotnym aktem, który determinował działalność badanego organu w momencie wydawania rozstrzygnięć w sprawie skarżącej, był kilkakrotnie nowelizowany statut Państwowej Komisji Akredytacyjnej z 13 października 2005 r. Statut ten w § 1 definiował Komisję jako „umocowany organ szkolnictwa wyższego działający na rzecz jakości kształcenia”, natomiast w § 2 wskazywał, że działalnością Komisji objęte są zarówno uczelnie publiczne jak i niepubliczne. Dalsze przepisy statutu w pewnym zakresie powielały regulację ustawową. Wśród owych uregulowań warto zwrócić uwagę na treść § 3 statutu, w którym skatalogowano rodzaje opinii, przedkładanych przez Komisję ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego. Z kolei zgodnie z § 3 ust. 2 statutu wytypowanie danego kierunku i uczelni w celu przeprowadzenia postępowania kontrolnego i dokonania w jego efekcie oceny jakości kształcenia należało w pierwszej kolejności do zadań własnych Komisji (stosowna kompetencja została przyznana prezydium Komisji), poza tym przedmiotowe postępowanie mógł również inicjować minister. Statut zawierał również szczegółowe postanowienia dotyczące organów Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Z punktu widzenia rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej istotne są te postanowienia statutu, które charakteryzowały działalność zespołów kierunków studiów (§ 9, § 13) oraz determinowały przebieg postępowania kontrolnego.

Zgodnie z treścią § 9 w ramach Komisji wyodrębniono 11 zespołów kierunków studiów (§ 9 ust. 1 statutu), których zadaniem było przygotowanie stosownych sprawozdań (w tym m.in. projektów uchwał) w sprawach związanych z oceną jakości kształcenia lub przedłużeniem pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej lub uzyskania przez nią uprawnień. Jeśli chodzi o skład poszczególnych zespołów kierunków studiów statut wprowadzał w tym zakresie pewne ograniczenie, zgodnie z którym członek Komisji mógł przynależeć tylko do jednego zespołu oceniającego (§ 9 ust. 5 statutu). Nadto przewodniczący Komisji oraz przewodniczący zespołów uzyskali uprawnienie do zapraszania do udziału w posiedzeniach, z głosem doradczym, ekspertów oraz inne osoby (§ 9 ust. 8 statutu). Regulacja dotycząca udziału w pracach Komisji ekspertów została rozwinięta w § 12 statutu. Wskazano w nim m.in., że Komisja, wydając ocenę dotyczącą jakości kształcenia, korzystała z opinii swoich członków oraz ekspertów, przy czym o tym, kto może być ekspertem, przesądzała treść § 12 ust. 2 i 3 statutu. Zgodnie z postanowieniami statutu zarówno członek Komisji jak i ekspert za sporządzenie pisemnej opinii otrzymywali wynagrodzenie (§ 12 ust. 5).

Jeśli chodzi o postępowanie dotyczące jakości kształcenia, to należy wskazać, że wydanie uchwał zawierających ocenę jakości kształcenia poprzedzało przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które obejmowało: przygotowanie przez uczelnię raportu samooceny (zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez prezydium Komisji); wizytację, przebiegającą zgodnie z ustalonymi przez prezydium zasadami; opracowanie raportu przez zespół oceniający, zgodnie z ustalonym przez prezydium wzorem; przekazanie raportu do ocenianej uczelni; przedstawienie przez ocenianą uczelnię odpowiedzi na raport; sformułowanie przez zespół propozycji oceny wraz z uzasadnieniem; podjęcie przez prezydium uchwały w sprawie oceny jakości kształcenia (§ 14 statutu). Statut przesądzał również, że nieprzekazanie przez uczelnię raportu samooceny nie wstrzymywało biegu kolejnych czynności postępowania oceniającego, oraz określał terminy poszczególnych czynności. Spośród wskazanych w statucie terminów istotne z punktu widzenia kontrolowanej uczelni było zobowiązanie dyrektora biura Komisji do zawiadomienia uczelni o terminie wizytacji i przekazania jej opracowanego przez zespół oceniający ramowego planu wizytacji najpóźniej na dwa tygodnie przed jej rozpoczęciem (§ 14 ust. 7 statutu).

W świetle postanowień statutu w toku postępowania mającego za przedmiot wydanie oceny jakości kształcenia główną rolę odgrywały dwa podmioty: zespół oceniający i prezydium Komisji, warto zatem przyrzeć się bliżej regulacjom, które się do owych podmiotów odnosiły.

Jeśli chodzi o zespół oceniający, to co do zasady liczył on od dwóch do pięciu osób, powoływanych przez sekretarza Komisji w porozumieniu z przewodniczącym zespołu. W jego skład wchodził członek Komisji oraz eksperci. Pracom zespołu przewodził członek Komisji, jedynie wyjątkowo funkcję przewodniczącego mógł objąć ekspert. Zadaniem zespołu oceniającego było przeprowadzenie wizytacji, a następnie sporządzenie stosownego raportu zawierającego ocenę przestrzegania warunków prowadzenia studiów wyższych, mających wpływ na jakość kształcenia, oraz opinię o jakości kształcenia. Do tak przygotowanego raportu poddawana kontroli uczelnia mogła się ustosunkować. Następnie, zgodnie z § 16 ust. 3 statutu przewodniczący zespołu oceniającego przedstawiał na posiedzeniu zespołu raport oraz uwagi zgłoszone przez uczelnię. Przewodniczący zespołu przedstawiał również na posiedzeniu prezydium propozycję oceny wraz z jej uzasadnieniem (§ 16 ust. 4 statutu). Warto w tym miejscu nadmienić, że Komisja, kształtując postanowienia statutu, zobligowała zespół, by formułował swą ocenę w sposób zgodny z ustalonymi przez prezydium kryteriami oceny jakości kształcenia. Kryteria te opisywała uchwała nr 76/2009 prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z 19 lutego 2009 r. w sprawie ustalenia ogólnych kryteriów oceny jakości kształcenia oraz zawierał szereg dalszych uchwał, publikowanych na stronach internetowych Komisji i regulujących kwestie bardziej szczegółowe (w tym m.in. kryteria oceny bazy dydaktycznej, kryteria oceny formalnoprawnych aspektów kształcenia, kryteria oceny spełnienia wymagań w zakresie spraw studenckich).

W statucie przyjęto również, że po zakończeniu postępowania oceniającego na stronie internetowej Komisji były również publikowane wyniki ocen jakości kształcenia (§ 17 statutu).

Statut odnosił się także do sposobu wydawania przez prezydium Komisji uchwał oceniających. W świetle § 18 ust. 1 i 2 uchwała powinna zawierać: ocenę spełnienia, określonych w przepisach prawnych, warunków prowadzenia studiów wyższych, ocenę jakości kształcenia, uzasadnienie oraz fakultatywnie zalecenia Komisji. Treść uchwały była również zdeterminowana ustaloną w statucie (§ 18 ust. 3) czterostopniową skalą ocen (ocena wyróżniająca, pozytywna, warunkowa, negatywna). Sposób przyznawania określonych ocen prezentował § 18 ust. 4, zgodnie z którym przewodniczący Komisji poddawał pod głosowanie propozycje oceny jakości kształcenia (głosowanie jawne, wymagana zwykła większość głosów przy obecności co najmniej połowy członków), rozpoczynając od oceny pozytywnej. W wypadku braku poparcia tej oceny w głosowaniu, zarządzane było głosowanie w sprawie oceny warunkowej. Brak poparcia dla oceny pozytywnej lub warunkowej oznaczał negatywną ocenę jakości kształcenia.



W sytuacji gdy prezydium Komisji zdecydowało się przyznać ocenę warunkową lub ocenę pozytywną na okres krótszy niż 6 lat, uchwała prezydium winna również wskazywać uchybienia wymagające usunięcia oraz termin dokonania powtórnej oceny.

Statut powiełał również regulację ustawową w zakresie możliwości złożenia przez stronę niezadowoloną z uchwały wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, który to wniosek miał być rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji.

2.2.2. Treść przyjętych w rozdziale 6 działu I u.p.s.w. rozwiązań została częściowo zmodyfikowana po wniesieniu niniejszej skargi konstytucyjnej, w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Poza zmianą nazwy Komisji (jak wspomniano wcześniej, od 1 października 2011 r. członkowie Państwowej Komisji Akredytacyjnej stali się członkami Polskiej Komisji Akredytacyjnej), ustawodawca wprowadził kilka istotnych zmian.

Po pierwsze, ustawa nowelizująca z 2011 r. zmieniła uregulowania dotyczące składu Komisji (art. 48 u.p.s.w.). Przed wejściem w życie ustawy z 2011 r. Komisja liczyła od 60 do 80 członków, obecnie liczba członków Komisji waha się w granicach od 70 do 90, przy jednoczesnym zagwarantowaniu 30-procentowego udziału kobiet w jej składzie. Nadto w stosunku do osób powoływanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego do składu wprowadzono wymóg, zgodnie z którym kandydaci na członków Komisji nie mogą mieć w dniu rozpoczęcia kadencji więcej niż siedemdziesiąt lat (obecnie obowiązujący art. 48 ust. 5 u.p.s.w.).

Po drugie, prawodawca podjął próbę „wskazania podstawowych elementów statusu prawnego Polskiej Komisji Akredytacyjnej, poczynając od zdefiniowania jej jako instytucji działającej niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia (ust. 1) oraz wskazania – w sposób identyczny jak w stosunku do Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (nowy art. 33 ust. 1b u.s.n.) – zasad jej działalności (wskazanie których ma charakter normatywny) i (co jest jedynie deklaracją programową) ukierunkowania jej prac na wyrównywanie udziału kobiet i mężczyzn” (H. Izdebski, J. Zieliński, *op. cit.*).

Po trzecie, w ustawie nowelizującej z 2011 r. w związku z nadaniem nowego brzmienia art. 49 u.p.s.w., został poszerzony katalog spraw stanowiących przedmiot postępowania przed Komisją. W świetle znowelizowanego art. 49 ust. 1 Komisja przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego opinie i wnioski dotyczące:

1) utworzenia uczelni oraz przyznania uczelni lub jej jednostce organizacyjnej uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia;

2) dokonanej oceny programowej, w tym kształcenia nauczycieli, oraz oceny instytucjonalnej, a także przestrzegania warunków prowadzenia studiów;

3) przywrócenia zawieszonych uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia;

4) utworzenia przez uczelnię zagraniczną uczelni lub filii, o której mowa w art. 85 ust. 5.

Po czwarte, „nowelizacja wzmocniła status Komisji poprzez rezygnację z dotychczasowej możliwości podjęcia przez ministra decyzji z pominięciem opinii Komisji, jeśli nie została ona przedstawiona w ciągu czterech miesięcy” (P. Orzeszko, [w:] red. W. Sanetra, M. Wierzbowski, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Lex nr 8783).

Nadto, jak już wspomniano, w wyniku przeprowadzonej nowelizacji zmieniona została nazwa Państwowej Komisji Akredytacyjnej – obecnie funkcjonuje ona jako Polska Komisja Akredytacyjna.

Po wniesieniu skargi konstytucyjnej doszło również do zmiany statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Do nowego statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, uchwalonego 10 listopada 2011 r., włączono w formie załączników regulacje odnoszące się do dokonywanych przez Komisję ocen (część I – Kryteria oceny programowej, część II – Kryteria oceny indywidualnej, część III – Kryteria i warunki przyznawania ocen) oraz załącznik w postaci Kodeksu Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Ujęcie kryteriów ocen, jakimi posługuje się Polska Komisja Akredytacyjna, w formie uchwał stanowiących załącznik do statutu Komisji, może budzić wątpliwości wynikające z konstytucyjnie określonego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju wątpliwości zgłaszano jeszcze przed 2011 r. Do wejścia w życie statutu Komisji z 2011 r. oceny kształcenia dokonywane były według wypracowanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną, i dostępnych na jej stronach internetowych, uniwersalnych kryteriów stanowiących wytyczne dla uczelni w jej działalności dydaktycznej. Już wówczas wykorzystywanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną tych uchwał wywoływało pewne kontrowersje związane z ich charakterem prawnym. Podnoszono w szczególności, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie jest organem uprawnionym do stanowienia prawa, co miało stanowić podstawę wątpliwości uzasadnianych na gruncie Konstytucji. Z wątpliwościami tymi próbowały dotąd mierzyć się sądy administracyjne – w szczególności można w tym miejscu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1530/09, Lex nr 600030, utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyrok z 15 października 2010 r., sygn. akt I OSK

994/10, Lex nr 745409), w którym WSA uznał, że wypracowania przez Państwową Komisję Akredytacyjną stanowisk i wytycznych co do poszczególnych zagadnień i ich upublicznienia nie należy rozumieć jako swoistego stanowienia prawa; te jednolite zasady odnoszą się bowiem jedynie do członków Państwowej Komisji Akredytacyjnej i stanowią dla nich wskazówkę przy sporządzaniu sprawozdań, a upublicznienie tych zasad oznacza jedynie ułatwienie dla uczelni – jako przyszłych wnioskodawców – przygotowywania odpowiednich wniosków (zob. też wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 47/11, Lex nr 1132530). Na tym tle zwracano również uwagę, że kryteria normatywne, którymi kieruje się Komisja, oceniając działalność danej szkoły wyższej, wynikają przede wszystkim z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz. U. Nr 243, poz. 1445, ze zm.).

### 3. Status Państwowej Komisji Akredytacyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych.

Dokonana w 2011 r. nowelizacja ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym nie usunęła zgłaszanych w doktrynie kontrowersji związanych ze statusem Państwowej Komisji Akredytacyjnej i charakterem jej uchwał. Formułowany w trakcie konsultacji społecznych postulat wprowadzenia regulacji służących wyeliminowaniu pojawiających się na tym tle niejasności nie znalazł odzwierciedlenia w trakcie prac ustawodawczych (zob. druk sejmowy nr 3391/VI kadencja). Prawodawca podjął co prawda próbę zdefiniowania analizowanej jednostki, a nawet zmodyfikował jej nazwę, niemniej wprowadzone zmiany okazały się powierzchowne. Co więcej, pominięciu kwestii o charakterze „ustrojowym” towarzyszyło zwiększenie kompetencji Komisji, co z kolei odpowiadało założonemu przez ustawodawcę celowi – zwiększeniu aktywności tego organu.

Z tego względu wydaje się, że problem określenia statusu ustrojowego Polskiej Komisji Akredytacyjnej i charakteru jej uchwał pozostanie nadal przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Jak istotny jest to problem, świadczą liczne wypowiedzi judykatury, z których wyłania się ugruntowane podejście sądów do wątpliwości podnoszonych na tle działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

3.1. Sądy administracyjne jak dotąd dość konsekwentnie odmawiały merytorycznego badania uchwał wydawanych przez prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, wskazując, że Komisja nie jest organem państwowym. Za najbardziej reprezentatywne w tym zakresie można uznać postanowienie NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 699/09, Lex nr 563295, w którym podkreślano, że „Zgodnie z (...) przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, organem sprawującym nadzór nad uczelniami (państwowymi i niepaństwowymi) jest Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego. W związku z powyższym PKA nie jest ani organem nadzoru nad uczelniami, ani nawet organem państwowym, więc nie ma publicznoprawnego statusu. Komisja nie jest też właściwa w sprawach dotyczących uprawnień i obowiązków uczelni”. Ponadto NSA podkreślił, że „Państwowa Komisja Akredytacyjna (...) nie została wyposażona w kompetencje do stosowania środków władczych wobec podmiotów objętych zakresem jej działania lub podejmowania wobec nich rozstrzygnięć o charakterze władczym. Nie jest więc organem nadzoru nad uczelniami, ani organem administracji publicznej, gdyż szczegółowy tryb postępowania przed Komisją nie został uregulowany w drodze aktu o charakterze powszechnie obowiązującym, a w statucie Komisji, zatem jej działalność nie jest objęta właściwością sądów administracyjnych”. W rezultacie sąd wywiódł, że „Mając na względzie jednolite orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznając, że postępowanie prowadzone przed PKA jest postępowaniem odrębnym, do którego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a brak rozstrzygnięcia w uchwałach PKA o konsekwencjach prawnych, dotyczących uczelni, w której dokonana została ocena kształcenia [,] wyklucza możliwość zakwalifikowania ich jako aktu administracyjnego lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”.

Do przedstawionego powyżej stanowiska wielokrotnie nawiązywano w innych orzeczeniach wydawanych na tle działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Sądy administracyjne, uznając, że Komisja nie jest dysponentem władztwa publicznego, a postępowanie uchwałodawcze nie jest postępowaniem administracyjnym i w jego efekcie nie dochodzi do konkretyzacji żadnego stosunku administracyjnoprawnego, konsekwentnie odmawiały rozpatrywania skarg na uchwały prezydium Komisji wyrażające negatywną ocenę jakości kształcenia danej uczelni (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 435/08, Lex nr 1039267 i postanowienie NSA z 10 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08, Lex nr 513997).

Najwięcej wypowiedzi sądów administracyjnych odnośnie do działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej dotyczyło spraw zainicjowanych skargami na decyzje ministra nauki i szkolnictwa wyższego, wydane na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Przepis ten, jak już wskazywano, zobowiązywał ministra, który otrzymał uchwałę prezydium Komisji wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia danej uczelni, do zastosowania względem niej jednej z dwóch sankcji – cofnięcia albo zawieszenia uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku.

Negatywna uchwała Państwowej Komisji Akredytacyjnej była tu wyłączną przesłanką rozstrzygnięcia nadzorczego ministra, który związany treścią uchwały prezydium Komisji musiał wydać owo rozstrzygnięcie.

W związku z niemożnością „samoistnego” zaskarżenia uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej do sądu administracyjnego, skarżący próbowali polemizować z merytoryczną oceną Komisji, najpierw – na etapie postępowania nadzorczego prowadzonego przez ministra, a następnie – w momencie wnoszenia skargi na decyzję ministra, wydawaną w trybie art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, również takie działania były nieskuteczne. Sądy wskazywały, że „nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy, (...) twierdzenie, że minister winien dokonać własnej oceny w odniesieniu do kwestii objętych uchwałą Komisji. Stwierdzić trzeba, że w sprawach objętych art. 11 ust. 6 ustawy takie stanowisko Uczelni jest nieprawidłowe” (wyrok NSA z 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12, Lex nr 1260089).

Z drugiej strony sądy przyjmowały, że „ocena Sądu Wojewódzkiego nie mogła merytorycznie dotyczyć uchwał podjętych przez Państwową Komisję Akredytacyjną. Sąd kontrolując legalność zaskarżonej decyzji Ministra nie mógł badać merytorycznych aspektów oceny jakości kształcenia na danym kierunku studiów, gdyż ocena ta jest ustawowo zastrzeżona do kompetencji Państwowej Komisji Akredytacyjnej, w składzie której działają członkowie i eksperci, posiadający wymaganą wiedzę specjalistyczną i doświadczenie w zakresie oceny jakości kształcenia oraz zarządzania szkołami wyższymi (por. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1807/10)” – (wyrok NSA z 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11, Lex nr 1149134). W zasadzie takie stanowisko jest podtrzymywane przez sądy administracyjne poczynawszy od 15 października 2003 r., tj. od momentu wydania wyroku o sygn. akt I SA 989/03, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w przypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofa albo zawiesza uprawnienie do prowadzenia studiów wyższych na danym kierunku i poziomie kształcenia. Negatywna ocena kształcenia prowadzi do wszczęcia przez ministra postępowania, którego przedmiotem nie jest ta ocena, lecz uprawnienia uczelni. Ocena kształcenia bowiem należy wyłącznie do Państwowej Komisji Akredytacyjnej – działającej w odrębnym trybie, w którym uczelni przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – i przepis nie pozostawia wątpliwości, że ocena Komisji wiąże ministra. Minister, ani nie może odstąpić od oceny Komisji, ani dokonać własnej oceny kształcenia, i jest obowiązany, albo cofnąć, albo zawiesić uprawnienie. Nie ma więc znaczenia w tej sprawie, że – skarżący jak twierdzi – zdołał już wypełnić wszystkie nałożone przez ministra warunki, gdyż spełnienie warunków nie uchyla negatywnej oceny kształcenia, natomiast ponowna ocena wymaga wszczęcia nowego postępowania, uczelnia więc powinna wystąpić o odzyskanie uprawnień”.

Podobny wydźwięk ma szereg dalszych orzeczeń sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z: 13 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1273/11, Lex nr 1069583; 5 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1216/11; 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 133/12 oraz wyroki WSA w Warszawie z: 26 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 959/07, Lex nr 424549; 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, Lex nr 993993; 20 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 284/11, Lex nr 1086858; 7 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2691/11).

Jedynym odstępstwem, jakie czyniły sądy administracyjne na rzecz badania działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej, było badanie uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej od strony proceduralnej i kompetencyjnej. Argumentacja na rzecz takiego stanowiska została przedstawiona w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 9 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 50/11, z którego wynika, że „Elementem koniecznym stanu faktycznego, od zaistnienia którego uzależniony jest przedmiotowy obowiązek spoczywający na właściwym ministrze, jest otrzymanie od Państwowej Komisji Akredytacyjnej negatywnej oceny kształcenia na danym kierunku studiów. Ocena ta, aby wywoływać omawiany skutek, musi więc być dokonana w sposób skuteczny. Winna pochodzić od właściwego organu, jak również winna być dokonana w oparciu o właściwie (tj. zgodnie z ustawą) zebrany materiał dowodowy. Tylko bowiem taka ocena, która została dokonana w trybie oznaczonym w omawianej ustawie, zasługuje na miano «oceny», o jakiej mowa w art. 11 ust. 6 przedmiotowej ustawy. *A contrario*, oceny dokonane przez niewłaściwy organ, lub też w oparciu o dowody zgromadzone przez niewłaściwe, lub niewłaściwie obsadzone podmioty, nie mogą być w sposób skuteczny traktowane jako ocena, która nakłada na ministra obowiązek cofnięcia lub zawieszenia uprawnień uczelni do kształcenia na danym kierunku studiów”. W oparciu o przedstawiony powyżej wywód sąd uznał, że „treść art. 11 ust. 6 ustawy nie wyłącza obowiązku Ministra zbadania uchwały pod względem formalnym (...), a w sytuacji gdy Minister ustali, iż uchwała prezydium PKA zawierająca ocenę kształcenia, obarczona jest wadą, nie będzie mógł podejmować działań wynikających z normy art. 11 ust. 6 ustawy”.

3.2. Podsumowując tę część rozważań, należy uznać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, w świetle którego kontrolowanie działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej co do *meritum*

jest niedopuszczalne. Stwierdzenie to należy skonfrontować z mechanizmem ukształtowanym w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Po wydaniu przez Komisję uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia minister został zobligowany do wydania decyzji o zawieszeniu bądź cofnięciu uprawnień danej uczelni, przy czym uchwała stanowiąca podstawę tej decyzji została wyjęta spod kognicji sądów administracyjnych. Na marginesie można dodać, że uczelnie będące stronami postępowań sądowoadministracyjnych w toku tychże postępowań kilkakrotnie sugerowały składom orzekającym zasadność wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego co do konstytucyjności takiego mechanizmu. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że WSA w Warszawie w wyroku z 2 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2385/10, Lex nr 964963, przyjął, że sądowa kontrola treści uchwał Komisji powinna być dopuszczalna i podkreślił że „Uznanie, iż Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest związany oceną Komisji, przy jednoczesnej niedopuszczalności kwestionowania tej oceny także w postępowaniu przed sądem administracyjnym, prowadziłyby do niezgodności art. 11 ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z art. 2 i art. 149 ust. 1 Konstytucji, a ostatecznie także art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Niemniej przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało uchylone przez Naczelnego Sąd Administracyjny, który podkreślał, że „ocena Sądu Wojewódzkiego nie mogła merytorycznie dotyczyć uchwał podjętych przez Państwową Komisję Akredytacyjną”.

#### 4. Kontekst normatywny zaskarżonej regulacji.

Zasadniczy problem, jaki wyłania się na tle niniejszej skargi konstytucyjnej, dotyczy zależności między negatywną oceną jakości kształcenia, zawartą w uchwale prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej, a rozstrzygnięciem podejmowanym przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Zarówno w czasie, kiedy zapadały rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, jak i w obowiązującym stanie prawnym, Komisja wydawała swe uchwały na podstawie art. 49 u.p.s.w. W wypadku negatywnej oceny kształcenia dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, uwzględniając w szczególności rodzaj i zakres stwierdzonych naruszeń, w drodze decyzji, cofał albo zawieszał uprawnienia do prowadzenia studiów na danym kierunku i określonym poziomie kształcenia (art. 11 ust. 6 u.p.s.w. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r.; obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.).

Skarżąca zakwestionowała kilka przepisów składających się na mechanizm wymierzania tychże sankcji, przy czym na skutek orzeczeń wydanych po przeprowadzeniu wstępnej kontroli skargi przedmiot dalszego postępowania został zawężony do art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

Jakkolwiek zatem Trybunał może dokonać jedynie oceny konstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., to ocena ta musi zostać poprzedzona rekonstrukcją otoczenia normatywnego przepisu stanowiącego przedmiot kontroli. Innymi słowy, należy dokonać rekonstrukcji mechanizmu, w który wpisany został art. 52 ust. 3 u.p.s.w.

Specyfika niniejszej sprawy polega na tym, że wprowadzie nie uległ zmianie kontrolowany art. 52 ust. 3 u.p.s.w., zmieniły się natomiast przepisy stanowiące podstawę wskazanego wyżej mechanizmu. Obowiązki kontrolowanego przepisu przez cały czas w tym samym brzmieniu oznacza, że nie zachodzi przesłanka 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). Nie było więc potrzeby rozważania dopuszczalności rozpatrywania skargi konstytucyjnej na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Również zmiana kontekstu normatywnego, w którym funkcjonuje art. 52 ust. 3 u.p.s.w., nie uzasadnia stwierdzenia przesłanki ujętej w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Dokonane zmiany przepisów stanowiących kontekst normatywny art. 52 ust. 3 u.p.s.w. zachowują bowiem dotychczasowy mechanizm funkcjonowania Komisji. Upředzając dalsze rozważania, należało stwierdzić, że zmiana nazwy Komisji pogłębia wątpliwości dotyczące przestrzegania prawa do zaskarżania orzeczeń wyrażonego w art. 78 Konstytucji.

Mając powyższe na względzie oraz biorąc pod uwagę, że postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny za miarodajny do zbadania zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji uznał kontekst normatywny wyznaczony przepisami determinującymi treść rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącej. Innymi słowy, kontekst ten wyznaczają w niniejszej sprawie przepisy ustawy sprzed nowelizacji z 2011 r. Tym samym analiza postawionego przez skarżącą zarzutu została osadzona w stanie prawnym ukształtowanym pod rządami ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2011 r. Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że dokonane przez ustawodawcę zmiany przepisów wyznaczających kontekst normatywny funkcjonowania zaskarżonego przepisu nie prowadzą do innej interpretacji art. 52 ust. 3 u.p.s.w. aniżeli ta, ukształtowana w badanym przez Trybunał okresie. Dokonane zmiany nie usuwają również wątpliwości związanych z konsekwencjami wydawanych przez Komisję negatywnych ocen jakości kształcenia. Przyjęcie takiego stanowiska wynika przede wszystkim z tego, że mechanizm, w który wpisany został zaskarżony przepis, nie uległ zmianie. Komisja nadal jest podmiotem dokonującym oceny jakości kształcenia, a sporządzenie przez nią negatywnej oceny nadal obliguje ministra do zawieszenia bądź cofnięcia uprawnień ocenianej uczelni. Co więcej, zmiana nazwy Państwowej Komisji Akredytacyjnej na „Polską Komisję

Akredytacyjną”, zdefiniowanie jej jako „instytucji działającej niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia” i dokonane równolegle wzmocnienie jej statusu (m.in. przez przyznanie jej nowych kompetencji) jedynie pogłębiają wątpliwości podnoszone w skardze konstytucyjnej. Idące w ślad za tym zmiany statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej, do którego włączono kryteria ocen dokonywanych przez Komisję, również nie usunęły z pola widzenia pojawiających się dotychczas zastrzeżeń. Z przytoczonych powyżej względów należało przyjąć, że pomimo badania art. 52 ust. 3 u.p.s.w. w otoczeniu normatywnym sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., poczynione przez Trybunał zastrzeżenia pozostają aktualne na gruncie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w obowiązującym brzmieniu.

Przechodząc do analizy przebiegu postępowania przed Komisją, należało zwrócić uwagę na uregulowania zawarte w art. 49 u.p.s.w., w którym zakotwiczone uprawnienie do wydawania przez prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej uchwał wyrażających ocenę jakości kształcenia na studiach danego kierunku i stopnia. Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.p.s.w., „Strona niezadowolona z uchwały prezydium (...), może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek kieruje się do Komisji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały”, przy czym w świetle kwestionowanego art. 52 ust. 3 u.p.s.w. wniosek ten „jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji”.

Jeśli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, prezydium Komisji znów wyda negatywną ocenę jakości kształcenia, stronie takiego postępowania nie przysługuje (w świetle orzecznictwa) skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Negatywna ocena jakości kształcenia staje się, wobec brzmienia art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.), podstawą do obligatoryjnej decyzji ministra nauki i szkolnictwa wyższego, której przedmiotem jest zawieszenie lub cofnięcie uprawnień uczelni. Na tym etapie nie jest w ogóle możliwe kwestionowanie co do *meritum* uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Jednocześnie kompetencja ministra w tym zakresie została ograniczona jedynie do wyboru między wskazanymi w ustawie sankcjami. Ponadto sądy administracyjne rozpatrujące skargi na tego rodzaju decyzje ministra nie mogą podważać ustaleń Komisji. W ten sposób wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w kontrolowanym art. 52 ust. 3 u.p.s.w., staje się jedynym środkiem zaskarżenia, umożliwiającym merytoryczną kontrolę uchwały prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Zakwestionowane przez skarżącą uregulowanie określa sposób i termin rozpatrywania owego wniosku, w szczególności zaś przesądza, że ów wniosek ma być rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

## 5. Ocena zgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji.

5.1. Zgodnie z dyspozycją art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Treścią art. 78 Konstytucji jest zatem ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1). Równocześnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że wyrażone w art. 78 Konstytucji publiczne prawo podmiotowe stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Zasada sprawiedliwości proceduralnej winna zatem wyznaczać kierunek interpretacji przywołanego przepisu Konstytucji. Dokonując jego wykładni, trzeba mieć na względzie konieczność zorganizowania procesu podejmowania danego rozstrzygnięcia w taki sposób, by mogło ono zostać uznane za rzetelne.

Na tym tle ujawnia się *ratio legis* art. 78 Konstytucji – dwuinstancyjność postępowania ma niewątpliwie na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (zob. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Analizując treść art. 78 Konstytucji, należy zwrócić uwagę na to, że ustrojodawca nieprzypadkowo posłużył się w tym przepisie pojęciem „zaskarżenia”, nie przesądzając wprost ani o charakterze, ani o właściwościach środków prawnych, które miałyby urzeczywistniać prawo wyrażone w tym przepisie (zob. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Z tego względu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, zgodnie z którym „Zastosowanie ogólnego pojęcia «zaskarżenie» pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji” (cytowany wyrok o sygn. SK 11/99). Równocześnie jednak Trybunał podkreślił, że ustawodawca nie cieszy się pełną dowolnością kształtowania poszczególnych środków zaskarżenia – środki te podlegają bowiem ocenie z punktu

widzenia tego, czy w wystarczającym stopniu służą realizacji konstytucyjnego prawa strony, gwarantowanego w art. 78 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, treść art. 78 Konstytucji wymaga, aby, biorąc pod uwagę sposób ukształtowania danego środka zaskarżenia, każdorazowo sprawdzać, czy stronie postępowania rzeczywiście zapewniono możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, ukierunkowaną na zwalczenie wszelkich ewentualnych nieprawidłowości i arbitralności, jakie mogły się w nim ujawnić.

Przeprowadzona w ten sposób analiza winna przy tym uwzględniać charakter i istotę danego postępowania. Formułując taką tezę, Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55), w którym stwierdził, że „konstytucyjna zasada sprawiedliwości postępowania przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego (zob. wyroki Trybunału z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29 oraz z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73 i powołane tam orzecznictwo). (...) «Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie» (zob. także wyrok Trybunału z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72). Słusznie podkreśla się w doktrynie, że zasada sprawiedliwości proceduralnej dopiero podczas analizy konkretnego problemu konstytucyjnego wyostrza swoje kształty (zob. K. Osajda, *op.cit.*, s. 466)”. Jakkolwiek przywołane stanowisko dotyczyło zagwarantowania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, to w tym zakresie zachowuje ono swą aktualność także w odniesieniu do postępowań prowadzonych przed innymi organami.

5.2. Przystępując do oceny rozwiązania zawartego w art. 52 ust. 3 u.p.s.w., należy podkreślić, że orzeczeniem, na które wskazuje skarżąca, jest uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Orzeczenie to kształtuje sytuację prawną skarżącą, ponieważ jest silnie skorelowane z treścią decyzji ministra wymierzającej jedną z sankcji określonych w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. (w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., obecnie art. 11b ust. 3 u.p.s.w.). Minister w decyzji przesądza jedynie o rodzaju sankcji (i to w zakresie ograniczonym do dwóch wariantów). Podkreślenia wymaga jednak to, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, będąc związanym uchwałą Komisji, minister nie może uchylić się od obowiązku zastosowania sankcji.

Na silny związek między uchwałą Komisji i decyzją ministra wskazywano także w orzecznictwie. W wyroku WSA w Warszawie z 16 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 19/11, Lex nr 993893, znalazło się stwierdzenie, że: „Komisja formułuje oceny negatywne tylko wtedy, gdy skala i waga zarzutów wymagają podjęcia przez Ministra ww. decyzji”. Niewątpliwie zatem, z uwagi na sposób ukształtowania mechanizmu wymierzania sankcji względem danej uczelni, *de facto* nie wiadomo, kto w rzeczywistości jest organem pierwszej instancji, Komisja czy minister. Wobec tych wątpliwości zasadne staje się przyjęcie, że to uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest orzeczeniem kształtującym sytuację prawną skarżącą.

Ustalenie powyższe stanowi podstawę oceny spełnienia przez skarżącą wymogu wyczerpania drogi prawnej w zakresie zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że przed wniesieniem skargi konstytucyjnej skarżąca wykorzystała przysługującą jej środek zaskarżenia i złożyła do Komisji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z tego względu należy przyjąć, że w odniesieniu do wyrażonego w art. 78 Konstytucji wzorca kontroli skarżąca wyczerpała tok instancji.

Skoro bowiem w niniejszej sprawie Trybunał bada wyłącznie zarzut naruszenia prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, a skarżąca złożyła do Komisji jedyny przysługujący jej środek zaskarżenia (tj. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), to tym samym spełniła wymóg wyczerpania drogi prawnej. W analizowanej sytuacji, inaczej niż w wypadku zarzutu naruszenia prawa do sądu, z faktu nieterminowego złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można wywodzić, że nie doszło do wyczerpania drogi prawnej. Tym samym wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego brak jest podstaw do umorzenia niniejszego postępowania.

Na tym tle warto również zaznaczyć, że Trybunał, przesądzając o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia niniejszej skargi, uznał, że skarżąca uprawdopodobniła w sposób dostateczny zarzut naruszenia przysługującego jej prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Na marginesie trzeba przy tym podkreślić, że Trybunał nie oceniał w niniejszym postępowaniu, czy w sprawie skarżącej doszło do naruszenia prawa, czy nie, przedmiotem oceny Trybunału nie są bowiem zarzuty stawiane pod kątem prowadzenia tego konkretnego postępowania. Stwierdzenie uprawdopodobnienia naruszenia art. 78 Konstytucji warunkuje jedynie dopuszczalność niniejszej skargi.

5.3. W niniejszej sprawie zakwestionowana została regulacja, zgodnie z którą wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy „jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu zespołu i prezydium Komisji w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia otrzymania wniosku”. Wątpliwości skarżącej co do zgodności z Konstytucją art. 52 ust. 3 u.p.s.w. dotyczą przede wszystkim niedewolutywnego charakteru rozstrzygnięcia wydawanego przez prezydium Komisji, działającej jako organ odwoławczy. Jak wynika z treści analizowanej skargi konstytucyjnej, patrząc z punktu widzenia prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, „strona [takiego postępowania] nie ma faktycznej możliwości kwestionowania arbitralnych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Akredytacyjnej skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości kształcenia na określonym kierunku i poziomie”. Skarżąca zwraca uwagę na to, że uczelnia niezadowolona z uchwały prezydium może co prawda zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale w jej ocenie charakterystyka tego środka zaskarżenia pokazuje kilka wątpliwości, w świetle których można uznać, że nie doszło do zagwarantowania standardu wynikającego z Konstytucji. Po pierwsze – „brak w postępowaniu przed Państwową Komisją Akredytacyjną uregulowań proceduralnych o charakterze ustawowym, w szczególności niezastosowanie do takiego postępowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego pozbawia stronę możliwości przeciwdziałania dowolności przy podejmowaniu przez ten podmiot uchwał dotyczących jakości kształcenia”. Po drugie – wniosek ten jest rozpatrywany na wspólnym posiedzeniu prezydium Komisji i zespołu kierunków studiów, który przygotowywał sprawozdanie będące podstawą orzeczenia w pierwszej instancji (art. 52 ust. 3 u.p.s.w.), przez co rozstrzygnięcie wydawane w drugiej instancji podejmują po części te same osoby, które wydawały zaskarżoną uchwałę.

Mając na uwadze to, że przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału w niniejszej sprawie była regulacja zawarta w art. 52 ust. 3 u.p.s.w., determinująca sposób rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie zaś sam art. 52 ust. 2 u.p.s.w. konstruujący ten środek zaskarżenia, istota niniejszego problemu konstytucyjnego sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy rozpatrywanie środka zaskarżenia przez te same osoby, które brały udział w wydawaniu rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, jest zgodne ze standardem wynikającym z art. 78 Konstytucji.

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113) i poczynione wówczas ustalenia. Trybunał podkreślił przede wszystkim, że art. 78 Konstytucji nie wymaga bezwzględnie, aby każdy środek prawny służący zaskarżeniu decyzji miał charakter dewolutywny. Niewątpliwie odwołanie się w powyższym przepisie do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji” oznacza, że chodzi tu o środki prawne uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji) – (por. wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110, s. 568), przy czym jako zasadę kierunkową należy przyjąć wymóg, zgodnie z którym „środek zaskarżenia powinien być dewolutywny oraz suspensywny. Ustawodawca zachowuje margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania (por. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu. Rozwijając ten ostatni wątek, Trybunał stwierdził: „Zakładając, że problem instancyjności postępowania nie jest kwestią, która sama w sobie rozstrzyga o standardzie sprawiedliwości proceduralnej w systemie postępowania administracyjnego (por. Z. Kmiecik, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 139 i n.), należy uznać, że w wypadku uzasadnionego organizacyjnie «spłaszczonego toku instancji», konieczne jest stworzenie takich gwarancji procesowych, które będą rekompensować brak dewolucji”.

Biorąc pod uwagę ustalenia podjęte w wyroku z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113), *prima facie* brak dewolutywności w wymiarze organizacyjnym i personalnym sam w sobie nie przesądza o niekonstytucyjności regulacji zawartej w art. 52 ust. 3 u.p.s.w. Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału w zakresie swobody ustawodawcy mieści się również takie ukształtowanie środka zaskarżenia, które nie będzie cechować się dewolutywnością. Dokonywana przez Trybunał ocena konstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. nie mogła jednak oprzeć się wyłącznie na powyższej konstatacji. Rozstrzygnięcie sprawy zainicjowanej niniejszą skargą konstytucyjną wymagało także uwzględnienia kontekstu normatywnego, wyznaczającego charakter postępowania przed Państwową Komisją Akredytacyjną i konsekwencje tego postępowania. Dopiero na tym tle można przesądzić, czy ów brak dewolutywności został przez ustawodawcę zrównoważony innymi gwarancjami procesowymi. Dotychczasowe rozważania pokazały, że można mieć co do tego poważne wątpliwości.

Po pierwsze, w sprawie skarżącej, zarówno rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne jak i analizowane rozstrzygnięcie drugoinstancyjne wydał podmiot o niejasnym statusie. O takim właśnie niejasnym statusie świadczy chociażby liczba spraw wywołanych w związku z postępowaniami przed Państwową Komisją Akredytacyjną przed sądami administracyjnymi. Ustawodawca nie przesądził wprost o pozycji ustrojowej Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Wobec pogłębiających się na tym tle wątpliwości sądy administracyjne zaczęły przyjmować, że nie jest to organ władzy państwowej, a w szczególności nie można go zakwalifikować do organów sprawujących nadzór w zakresie szkolnictwa wyższego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, Państwowa Komisja Akredytacyjna *de facto* sprawuje kontrolę nad działalnością szkół wyższych, o czym świadczy sposób ukształtowania jej kompetencji i uregulowania konsekwencji wydawanego przez nią rozstrzygnięcia.

Po drugie, z uwagi na to, że Państwowa Komisja Akredytacyjna nie została zakwalifikowana do organów państwowych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, w odniesieniu do prowadzonego przez nią postępowania nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Tym samym gwarancjami ustawowymi przysługującymi stronie postępowania administracyjnego (do których należą m.in. regulacje określające prawa strony czy regulacje kształtujące zasady wyłączenia pracowników organu) nie zostały objęte uczelnie, w stosunku do których Państwowa Komisja Akredytacyjna dokonuje oceny jakości kształcenia. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że przepisy ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, kształtujące zasady postępowania prowadzonego przez Państwową Komisję Akredytacyjną, nie zawierają postanowień gwarantujących bezstronność tego organu. Obecnie jedyne gwarancje przysługujące uczelni kontrolowanej przez Komisję zostały wyrażone w Kodeksie Etyki Polskiej Komisji Akredytacyjnej, stanowiącej załącznik do statutu z 10 listopada 2011 r.

Po trzecie, pochodną niejasnego statusu Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest również niejasny charakter jej uchwał wydawanych w związku z kontrolą jakości kształcenia w określonej szkole wyższej. W orzecznictwie próba określenia charakteru tych uchwał opiera się w szczególności na rozróżnieniu przedmiotu postępowania przed Komisją (którym jest ocena jakości kształcenia) i przedmiotu postępowania przed ministrem (którym są uprawnienia uczelni). Z tego rozróżnienia w judykaturze wywodzi się, że uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej „nie jest opinią biegłego z art. 75 § 1 k.p.a., która podlega kontroli organu administracji, ani «zajęciem stanowiska przez inny organ» w rozumieniu i ze skutkami przewidzianymi przez art. 106 k.p.a., jest ona natomiast środkiem dowodowym, o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a.”, tj. dokumentem urzędowym. Jednocześnie, co zostaje rozwinięte w kolejnym punkcie, owemu „dokumentowi urzędowemu” przysnaje się szczególne domniemanie prawdziwości, którego w zasadzie nie sposób obalić.

Po czwarte, w świetle art. 11 ust. 6 u.p.s.w. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego jest związany uchwałą prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia i, otrzymawszy takie rozstrzygnięcie, winien wydać jedną z dwóch decyzji – tj. orzec albo o zawieszeniu albo o odebraniu danej uczelni uprawnień do prowadzenia studiów na danym kierunku i danego stopnia. Na etapie wydawanego przez ministra rozstrzygnięcia, nie jest możliwe merytoryczne podważenie oceny Państwowej Komisji Akredytacyjnej, co zaakcentowano, przedstawiając dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych.

Po piąte, ocena dokonana przez Państwową Komisję Akredytacyjną nie może również zostać zakwestionowana w postępowaniu sądowoadministracyjnym z dwójakiego rodzaju powodów. Z jednej strony, sądy administracyjne przyjmują, że uchwała prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, w związku z czym niemożliwe jest samoistne zaskarżenie uchwał prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Na marginesie można przypomnieć, że skarżąca w oparciu o wyżej wymieniony art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. próbowała zakwestionować wydane w stosunku do niej uchwały, niemniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił złożone przez uczelnię skargi z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych. Z drugiej strony, uczelnie kwestionujące rozstrzygnięcia ministra oparte na negatywnej uchwale prezydium Komisji, na etapie składania do sądu administracyjnego skargi na decyzję ministra nie mogą w swej argumentacji podważać ustaleń Komisji ani wskazywać na nieprawidłowości w zakresie interpretacji przepisów stanowiących podstawę dokonanej oceny. Jedynymi okolicznościami, co do których sądy administracyjne zajmują stanowisko, są zarzuty proceduralne, związane z prawidłowością prowadzonego przez Komisję postępowania. Dzieje się tak dlatego, że sądy badają rozstrzygnięcia ministra pod kątem tego, czy zaistniała przesłanka wydania przez niego decyzji na podstawie art. 11 ust. 6 u.p.s.w., czyli czy Państwowa Komisja Akredytacyjna negatywnie oceniła działalność danej uczelni. Stąd sądy przyjmują, że jeśli owa ocena pochodziłaby od nieuprawnionego podmiotu bądź została podjęta w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w sposób niezgodny z ustawą, nie może zostać uznana za ocenę, o której mowa w art. 11 ust. 6 u.p.s.w. Jednocześnie sądy odmawiają badania ocen Państwowej Komisji Akredytacyjnej



co do ich *meritum*. Tym samym merytoryczne rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Akredytacyjnej w żadnym zakresie nie podlegają kognicji sądów.

Po szóste, mechanizm wydawania przez ministra w oparciu o art. 11 ust. 6 u.p.s.w. rozstrzygnięć nadzorczych, w który wpisano dokonanie przez Państwową Komisję Akredytacyjną negatywnej oceny jakości kształcenia danej uczelni, wiąże się z ingerencją w szereg zagwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Z punktu widzenia uczelni można zastanawiać się nad koniecznością skonfrontowania tego mechanizmu z zasadą autonomii szkół wyższych (art. 70 ust. 5 Konstytucji), w wypadku pracowników naukowych zatrudnionych przez uczelnię kontrolowaną przez Komisję warto zaakcentować w tym zakresie wolność prowadzenia badań naukowych (art. 73 Konstytucji). Z kolei jeśli chodzi o uczelnie prywatne – mechanizm, uruchamiany w momencie wydania prezydium Komisji uchwały wyrażającej negatywną ocenę jakości kształcenia, może w nadmierny sposób ograniczać wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Ponadto rozwiązanie, w którym kontrola jakości kształcenia dokonywana przez Państwową Komisję Akredytacyjną sprzężona została z obowiązkiem zastosowania przez ministra sankcji w wypadku uzyskania informacji o wydaniu oceny negatywnej, rzutuje na relacje kontrolowanej uczelni ze studentami.

Na tle przywołanych powyżej wolności można postawić pytanie, czy przyjmując rozwiązania, które w założeniu służyć miały poprawie jakości kształcenia, ustawodawca nie stracił z pola widzenia szeregu innych wartości konstytucyjnych. Konfrontując rozwiązania zawarte w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym z przywołanymi powyżej wolnościami, należy stwierdzić, że realizacja celu ustawodawcy stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w sferę wolności zagwarantowanych przez Konstytucję. Nie należy bowiem zapominać, że w tle kwestionowanej regulacji znajduje się mechanizm dotyczący całej gamy wolności konstytucyjnych.

Odnosząc się przy tym do argumentacji przedstawicieli Sejmu i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Trybunał wskazał, że potrzeba zagwarantowania niezależności Polskiej Komisji Akredytacyjnej może znajdować oparcie w wyrażonej w art. 70 ust. 5 Konstytucji zasadzie autonomii szkolnictwa wyższego. Trudno jednak zgodzić się z wyrażonym na rozprawie stanowiskiem, by tak pojmowana niezależność Komisji uzasadniała wyłom od standardów proceduralnych wyznaczonych przez art. 78 Konstytucji. Co więcej, analiza art. 70 ust. 5 Konstytucji paradoksalnie dostarcza również argumentów przeciwko zagwarantowaniu dotychczasowego statusu Komisji. Na tym tle można m.in. postawić pytanie, czy rzeczywiście z punktu widzenia kontrolowanych uczelni lepszym rozwiązaniem jest sformułowanie kryteriów kontroli w statucie Komisji, czy też ze względów gwarancyjnych nie powinny być one ujęte w ustawie. Kwestia ta, jakkolwiek sygnalizowana przez skarżącą, pozostaje jednakże poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Trybunał, badając zgodność art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji, celowo uwypuklił wątpliwości nasuwające się w związku z analizą kontekstu normatywnego zaskarżonej regulacji. Jak bowiem wskazano w wyroku z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36), „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt uformowań 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”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji gdy strona w razie niezgodnego z prawem działania Komisji nie ma szans na obronę swoich interesów w toku prowadzonego przez Ministra postępowania administracyjnego i nie jest wyposażona w środki obrony swych praw w ramach procedury sądowoadministracyjnej, takie ukształtowanie postępowania odwoławczego, którego elementem jest wspólne rozpatrywanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ramach posiedzenia zespołu i prezydium Komisji, narusza art. 78 Konstytucji. Innymi słowy, brak dewolutywności w aspekcie personalnym, jakkolwiek sam w sobie co do zasady mieści się w zakresie swobody ustawodawcy kształtującego dany środek zaskarżenia, w analizowanej sytuacji nie został zrównoważony gwarancjami procesowymi i pogłębia szereg wątpliwości co do ukształtowania pozycji procesowej uczelni, w stosunku do której Komisja wydała uchwałę wyrażającą negatywną ocenę jakości kształcenia.

#### 6. Następstwa wyroku.

Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności art. 52 ust. 3 u.p.s.w. z art. 78 Konstytucji uwypukla przedmiotową funkcję skargi konstytucyjnej. W świetle tej funkcji skarga konstytucyjna jest postrzegana przede wszystkim jako instrument ukierunkowany na usunięcie z systemu niekonstytucyjnych aktów normatywnych. W niniejszej sprawie funkcja ta przesuwana na dalszy plan kwestię ochrony praw podmiotu wnoszącego skargę.

Biorąc pod uwagę nakreślony powyżej kontekst normatywny zaskarżonego art. 52 ust. 3 u.p.s.w., należy zaznaczyć, że derogacja tego przepisu sama w sobie nie zapewni stanu zgodności z Konstytucją. Co więcej, w aktualnym stanie prawnym utrata mocy obowiązującej art. 52 ust. 3 u.p.s.w. pozbawiłaby szkoły wyższe

jakiegokolwiek możliwości zaskarżania uchwał prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej, a to prowadziłyby do stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Dlatego też, mając na względzie charakter analizowanego przepisu, wkomponowanego w przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania Komisji i biorąc pod uwagę negatywne skutki natychmiastowej utraty przez niego mocy obowiązującej, Trybunał postanowił, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Zabieg ten umożliwi ustawodawcy dokonanie niezbędnych zmian w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawodawcy pozostawiona została swoboda w zakresie wyboru rozwiązania stanowiącego reakcję na niniejsze rozstrzygnięcie. Niemniej należy zaznaczyć, że sposób owej reakcji ustawodawcy determinują dwa elementy. Po pierwsze, prawodawca nie może abstrahować od tego, że Trybunał, orzekając o niekonstytucyjności art. 52 ust. 3 u.p.s.w., miał na uwadze kontekst normatywny zaskarżonego przepisu. Ze względu na przedstawiony powyżej kontekst normatywny, wyznaczający sposób działania Komisji, reakcja ustawodawcy nie powinna ograniczać się wyłącznie do zmiany art. 52 ust. 3 u.p.s.w. Po drugie, ustawodawca, kształtując pozycję ustrojową Komisji, ma do wyboru szereg rozwiązań modelowych. Przyjęcie określonego modelu tego organu wyznacza treść dalszych szczegółowych rozwiązań. Jeżeli intencją ustawodawcy jest utrzymanie charakteru Komisji jako organu w pełni niezależnego, to konsekwentnie winien on przyjąć, że jej rozstrzygnięcia muszą mieć charakter publicznoprawny, ilekroć określają sytuację prawną szkół, wykładowców, pracowników i studentów i kształtują ich prawa konstytucyjne. W rezultacie powinny być one oparte na przepisach powszechnie obowiązujących. Musi też istnieć możliwość poddawania takich rozstrzygnięć bezpośredniej kontroli sądowej. Jeżeli jednak ustawodawca przyjmie model, w którym Komisja pozostanie jedynie organem doradczym ministra, to decyzje ministra winny zostać uznane za rozstrzygnięcia kształtujące prawa wymienionych wyżej podmiotów, a co za tym idzie decyzje te powinny w pełnym zakresie podlegać kontroli sądowej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 85

### WYROK z dnia 25 lipca 2013 r. Sygn. akt P 56/11\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Miroslaw Granat  
Wojciech Hermeliński  
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lipca 2013 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Okręgowego w Warszawie, czy art. 991 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, czy art. 991 § 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1003.

## o r z e k a:

**Art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) 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 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. Postanowieniem z 13 października 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział XXIV Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy w Warszawie lub pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 991 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny) jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 47 Konstytucji.

Postanowieniem z 29 listopada 2012 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie II Wydział Cywilny (dalej: Sąd Okręgowy Warszawa-Praga lub pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 991 § 1 i 2 kodeksu cywilnego jest zgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 2 stycznia 2013 r., oba pytania prawne, z uwagi na tożsamość sprawy, zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

1.1. Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego: Postanowieniem z 22 grudnia 2006 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa stwierdził nabycie spadku przez osobę niespokrewnioną w linii prostej ze spadkodawcą, która została w testamencie powołana do całości spadku. Spadkodawcą była wdowa, a jedynym żyjącym zstępnym był jej wnuk. Gdyby zatem doszło do dziedziczenia ustawowego, dziedziczyłby on spadek w całości. W pozwie z 21 grudnia 2007 r., zstępny, który byłby powołany do spadku z ustawy, wniósł o zasądzenie zachowku w wysokości 525000 zł wraz z odsetkami od spadkobiercy. Odpowiadając na pozew, spadkobierca argumentował, że zstępny otrzymał od spadkodawcy darowizny o wartości wyższej niż dochodzona kwota. Tym samym wyczerpane zostały jego roszczenia.

1.2. Pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego: Postanowieniem z 26 lutego 2010 r., Sąd Rejonowy dla Warszawy-Pragi Południe stwierdził nabycie spadku przez małżonkę spadkodawcy, która została w testamencie powołana do całości spadku. Spadkodawca pozostawił po sobie troje żyjących zstępnym (dwie córki i syna). Gdyby zatem doszło do dziedziczenia ustawowego, małżonka dziedziczyłaby w mniejszej części niż w wypadku dziedziczenia testamentowego. W pozwie z 6 maja 2010 r., jedna z zstępnym, która byłaby powołana do spadku z ustawy, wniósła o zasądzenie zachowku w wysokości 225000 zł wraz z odsetkami od spadkobierczyni. Odpowiadając na pozew pozwana uznała powództwo do kwoty 80000 zł, wnosząc o jego oddalenie w pozostałym zakresie.

1.3. Pytające sądy jako podstawę prawną rozstrzygnięć podają art. 991 § 1 i 2 kodeksu cywilnego. W razie orzeczenia o niekonstytucyjności żądanie pozwu zostanie oddalone, w razie stwierdzenia jego zgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi zasadność żądania zostanie oceniona w świetle obowiązującej regulacji.

1.4. Uzasadnienie pytań prawnych:

1.4.1. Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, zarzut niezgodności art. 991 § 1 kodeksu cywilnego z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji uzasadniają następujące argumenty: Po pierwsze, ustawodawca, wprowadzając obowiązek zapłaty zachowku, ogranicza konstytucyjnie chronioną swobodę testowania, która stanowi element prawa do dziedziczenia. Po drugie, „[ż]aden przepis Konstytucji nie odnosi się wprost do zachowku. Z Konstytucji

nie wynika *expressis verbis* obowiązek zapewnienia najbliższym członkom rodziny zmarłego prawa do żądania określonej części jego majątku, ani też zakaz wprowadzenia pewnych ograniczeń swobody testowania”. Po trzecie, ochrona danego kręgu członków rodziny nie musi być realizowana przez system zachowku. Analiza systemów prawnych państw obcych wskazuje, że ochrona najbliższych zmarłego jest realizowana, o ile wymaga tego ich sytuacja osobista i majątkowa, przez zróżnicowane roszczenia o charakterze alimentacyjnym lub *quasi*-alimentacyjnym. Po czwarte, jedynym uzasadnieniem funkcjonowania zachowku jest jego funkcja zabezpieczająca. Funkcja ta może zostać zrealizowana przez system alimentacyjny, który pozwala lepiej uwzględnić okoliczności sprawy oraz mniej dotkliwie ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo do dysponowania majątkiem *in mortis causa*. Po piąte, historyczne uzasadnienie zachowku utraciło doniosłość w obowiązującym systemie prawnym. Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, „[n]ie znajduje aksjologicznego usprawiedliwienia utrzymywanie ustawowych barier przepływu wartości majątkowych tylko po to, aby pozostały one w dyspozycji rodziny (...) [m]jinęły też czasy kiedy majątek był w głównej mierze wynikiem wspólnej pracy całej rodziny”.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy w Warszawie stwierdził, że co prawda zachówek umożliwia niekiedy ochronę najbliższej rodziny od skutków nieracjonalnej decyzji spadkodawcy o powołaniu do spadku osoby, która moralnie nie zasługuje na przysporzenie, niemniej jednak w większości wypadków art. 991 § 1 kodeksu cywilnego stoi na przeszkodzie racjonalnemu i uzasadnionemu w konkretnych okolicznościach rozstrzygnięciu *in mortis causa*.

1.4.2. Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, art. 991 § 1 kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 47 Konstytucji przez to, że w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony ogranicza prawo do ochrony życia prywatnego spadkobiercy. W uzasadnieniu pytania prawnego wskazano, że spadkodawca może w całości przekazać majątek wybranej osobie (np. rozłączającej nad nim opiekę) z pominięciem członków rodziny. Rozporządzenie majątkiem na wypadek śmierci ma bowiem charakter autonomicznej decyzji jednostki chronionej jej konstytucyjnym prawem do prywatności. W ocenie pytającego sądu, „[z]a sprzeczne z gwarantowanym w art. 47 Konstytucji prawem do ochrony życia rodzinnego należy uznać uregulowanie, które w oderwaniu od realiów funkcjonowania poszczególnych członków rodziny zapewnia im znaczny udział w majątku spadkodawcy, choćby z moralnego punktu widzenia beneficjent systemu zachowku nie zasługiwał na jakiegokolwiek przysporzenie”.

1.4.3. Zdaniem Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, art. 991 § 1 i 2 kodeksu cywilnego wbrew konstytucyjnej regulacji ustanowił na rzecz małżonka i najbliższych krewnych gwarancję „nabycia praw do spadku”. Zważywszy, że konstytucyjne normy nie wypowiedają się w tym zakresie, należy uznać, iż nie jest niezbędne istnienie ustawowej regulacji stwarzającej uprawnienie tych osób do uzyskania przynajmniej części udziału spadkowego, części praw do spadku, które mogłyby uzyskać w ramach dziedziczenia ustawowego, tym bardziej że odmiennie kształtuje się w perspektywie konstytucyjnej pozycja uprawnionych do zachowku i spadkodawcy oraz spadkobiercy. O ile bowiem pierwsi nie korzystają z konstytucyjnej ochrony, o tyle wolność testowania oraz ochrona praw nabytych spadkobiercy wynika wprost z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga podkreślił, że obowiązywanie zaskarżonej regulacji „oznacza, iż w istocie spadkodawca w chwili testowania może rozporządzić w sposób niewątpliwy i skuteczn[ie] (...) wyłącznie w odniesieniu do 1/3 praw do spadku”.

2. Odnosząc się do pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie, w piśmie z 14 listopada 2011 r., stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego, pytanie prawne nie spełnia jednej z trzech wymaganych przez art. 193 Konstytucji przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a mianowicie: przesłanki funkcjonalnej. Nie istnieje bowiem związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

Zważywszy, że spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku (art. 925 i art. 924 kodeksu cywilnego) oraz do spraw spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy, o ile przepisy nie stanowią inaczej (art. 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające kodeks cywilny), roszczenie o zachówek w sprawie toczącej się przed pytającym sądem powinno być rozstrzygane na podstawie przepisów obowiązujących w dacie śmierci spadkodawcy (tj. 18 czerwca 2006 r.). Skoro obowiązek zapłacenia zachowku powstaje w chwili śmierci spadkodawcy i należy do długów spadkowych, to zobowiązany do zapłaty jest spadkobierca od momentu otwarcia spadku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, gdyby art. 991 § 1 kodeksu cywilnego utracił moc obowiązującą w następstwie orzeczenia o niekonstytucyjności, rozstrzygnięcie pytającego sądu nie uległoby zmianie. Wyrok

Trybunału Konstytucyjnego nie może bowiem spowodować, że Sąd Okręgowy w Warszawie zastosuje inne przepisy niż obowiązujące w dniu otwarcia spadku. Negatywny wyrok mógłby znaleźć zastosowanie tylko i wyłącznie na przyszłość (tj. w sprawach, w których otwarcie spadku nastąpiło po wejściu w życie wyroku).

W ocenie Prokuratora Generalnego, ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu musiałoby prowadzić do zmiany stanu prawnego kolidującej z zakazem nadawania prawu mocy wstecznej. Należy tymczasem zauważyć, że w świetle ustaleń dokonanych w wyroku o sygn. P 4/99 Trybunał Konstytucyjny również jest związany zakazem retroakcji (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

3. Odnosząc się do pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie, w imieniu Sejmu, w piśmie z 2 marca 2012 r., stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 991 § 1 kodeksu cywilnego jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

3.1. W ocenie Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, gdyż art. 991 § 1 kodeksu cywilnego jest przepisem, który znajdzie zastosowanie w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. W konkretnych okolicznościach sprawy rozstrzygnięcie może zapaść również na podstawie art. 991 § 2 kodeksu cywilnego. Okoliczność ta nie stanowi jednak przeszkody dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. W najnowszym orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się bowiem szerokie rozumienie związku między orzeczeniem o hierarchicznej niezgodności norm a sprawą toczącej się przed pytającym sądem.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można podzielić stanowiska Prokuratora Generalnego odnośnie do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej. Po pierwsze, prowadziłoby to do nieuprawnionego „zatarcia dwóch pojęciowo odrębnych sfer: dopuszczalności uruchomienia kontroli konstytucyjności oraz skutków ewentualnego orzeczenia sądu konstytucyjnego. W razie przyjęcia takiego sposobu rozumowania ocenę dopuszczalności pytania prawnego musiałaby zawsze poprzedzać prognoza kierunku orzeczenia oraz analiza reguł intertemporalnych, jakie znajdują zastosowanie do potencjalnej zmiany wywołanej negatywnym (kasatoryjnym orzeczeniem) Trybunału Konstytucyjnego”. Po drugie, „skutki negatywnego (...) wyroku Trybunału w sferze indywidualno-konkretniej (dla postępowania w sprawie zawisłej przed pytającym sądem) oraz generalno-asbtrakcyjnej (dla innych stanów faktycznych wypełniających hipotezę zdyskwalifikowanego przepisu) są oceniane odrębnie, czego dobrym przykładem mogą być orzeczenia z tzw. klauzulą odraczającą”.

Postępowanie powinno zostać jednak umorzony w zakresie kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji (tj. konstytucyjną zasadą równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia). W uzasadnieniu pytania prawnego brak jest bowiem jakiejkolwiek argumentacji, która mogłaby wesprzeć tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności. Pytający sąd nie uczynił w tym zakresie zadość ciężącemu na nim obowiązkiem wynikającym z ustawy o TK (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

3.2. Wychodząc z założenia, że konstytucyjna regulacja dziedziczenia ma charakter autonomiczny, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie można sprowadzić jej jedynie do wolności testowania. Wyodrębnienie ochrony dziedziczenia w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji byłoby wówczas zbędne. Wolność testowania – rozumianą jako wolność rozporządzania mieniem *in mortis causa* – można bowiem uzasadnić na gruncie konstytucyjnej gwarancji własności. Należy zatem uznać, że „[s]posób unormowania przez ustrojodawcę problematyki prawa dziedziczenia odzwierciedla z jednej strony ścisły związek, jaki istnieje między tym prawem i własnością, z drugiej zaś – akcentuje pewną odrębność jego treści i funkcji”. Odrębność tę opisują dwie zasady prawa spadkowego: uwzględniania ostatniej woli spadkodawcy oraz ochrony rodziny.

Niewątpliwie aksjologiczne uzasadnienie zachowku na gruncie konstytucyjnym może być dyskusyjne, albowiem w przeciwieństwie do swobody testowania nie jest on zakorzeniony w zasadzie ochrony godności ludzkiej i wolności rozporządzania mieniem. W judykaturze i piśmiennictwie wskazuje się też na różne *ratio legis* – poczynając od względów moralnych, przez ochronę bliskich przed arbitralnością spadkodawcy, sprawiedliwość społeczną, a skończywszy na koncepcji majątku rodzinnego. W ocenie Marszałka Sejmu, funkcja zachowku jest jednak czytelna. Niezależnie od aksjologicznej perspektywy powszechnie przyjmuje się, że służy on zabezpieczeniu interesów członków najbliższej rodziny spadkodawcy przed skutkami rozporządzeń dokonanych w ramach przysługującej mu swobody testowania.

W konsekwencji zachowku powinien być postrzegany jako uzasadniony konstytucyjnie przejaw ograniczenia praw wynikających z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Prawo dziedziczenia i zasada swobody testowania

nie mają wszakże wymiaru absolutnego i mogą zostać ograniczone na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3. W stanowisku Sejmu sformułowano pogląd, że zakwestionowany przepis nie narusza konstytucyjnych przesłanek dozwolonych ograniczeń praw i wolności. Przemawiają za tym następujące argumenty: Po pierwsze, zachówek służy realizacji konstytucyjnych wartości (tj. solidarności rodzinnej oraz interesów pozostałych przy życiu członków najbliższej rodziny spadkodawcy). Zaskarżony przepis uzasadnia obowiązek państwa wynikający z art. 18 i art. 47 Konstytucji. Po drugie, zachówek nie stanowi nadmiernego ograniczenia ani wolności spadkodawcy, ani praw spadkobiercy. W obowiązującym stanie prawnym nie znajduje uzasadnienia teza pytającego sądu o automatycznej ochronie osób uprawnionych do zachowku bez względu na okoliczności faktyczne. Spadkobierca może wszakże podnosić zarzut nadużycia prawa podmiotowego przez uprawnionego do zachowku, co pozwala korygować skutki działania art. 991 § 1 kodeksu cywilnego w uzasadnionych wypadkach, umożliwiając ocenę całokształtu postępowania uprawnionego i zobowiązanego. Należy ponadto zauważyć, że spadkodawca dysponuje możliwością pozbawienia osoby uprawnionej do zachowku (zstępного, małżonka, rodzica) praw przysługujących jej z mocy art. 991 § 1 kodeksu cywilnego. W piśmiennictwie dopuszcza się niekiedy też wydziedziczenie częściowe, skutkujące zmniejszeniem wysokości kwoty należnej z tytułu zachowku. Po trzecie, na tle prawno-porównawczym system prawny przewidujący zachówek jest uznawany za ingerujący w mniejszym stopniu niż alternatywny system rezerwy. System alimentacyjny, za którym jednoznacznie opowiada się pytający sąd, wywodzi się zaś z odmiennej od kontynentalnej tradycji prawnej i oparty jest na innych założeniach oraz zakłada szeroki zakres dyskrejonalnej władzy sędziego w sprawach spadkowych.

W konsekwencji zakwestionowana regulacja nie stanowi nieuzasadnionego, nieadekwatnego i nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

3.4. Na marginesie Marszałek Sejmu przywołał uchwałę niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt 1BvR 1644/00 i 1BvR 188/03), w której konstytucyjnymi gwarancjami dziedziczenia objęto „nieodbieralny i niezależny od potrzeb, minimalny gospodarczy udział dzieci spadkodawcy w spadku”. W uzasadnieniu niemiecki sąd konstytucyjny wyraził pogląd, że rozumiane w sposób autonomiczny na gruncie konstytucyjnym gwarancje dziedziczenia obejmują nie tylko prawo spadkodawcy do rozporządzenia majątkiem, ale także odpowiadające mu prawo spadkobierców do dziedziczenia, w tym prawo dziecka do otrzymania minimalnego gospodarczego udziału w spadku. Instytucja zachowku odpowiada ponadto zasadzie solidarności rodzinnej, którą prawodawca zobowiązany jest również brać pod uwagę, kształtując mechanizm prawa spadkowego.

4. Odnosząc się do pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, w piśmie z 25 marca 2013 r., Prokurator Generalny wniósł o umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanej normy przełamywałoby ustawowe reguły prawa intertemporalnego. Wyłączona zostaje zatem możliwość stosowania niekonstytucyjnej normy, nawet gdyby obowiązek taki wynikał z ustawowych przepisów intertemporalnych. Gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 991 § 1 i 2 kodeksu cywilnego, w systemie prawnym obowiązywałaby norma intertemporalna, która z swej konstytucyjnej genezy miałaby pierwszeństwo przed normami ustanowionymi przez ustawodawcę (supernorma intertemporalna). Zdaniem Prokuratora Generalnego, „[d]anie pierwszeństwa «supernormie» oznacza, że norma intertemporalna zawarta w art. LI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, nakazująca w sprawach spadkowych stosowanie prawa obowiązującego w chwili śmierci spadkodawcy, nie znajdzie zastosowania. W konsekwencji sąd pytający, orzekając w sprawie dotyczącej roszczenia o zachówek, nie zastosuje art. 991 k.c., mimo że przepis ten (w takim samym brzmieniu) obowiązywał w dacie śmierci spadkodawcy”.

Choć stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów mogłoby prowadzić do odmiennych rozstrzygnięć w sprawach spadkowych rozpoznawanych po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w ocenie Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie nie istnieje przesłanka funkcjonalna. Sfera dopuszczalności uruchomienia kontroli konstytucyjności oraz skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie są bowiem pojęciowo odrębne. Powołując się na wyrok o sygn. P 19/07, Prokurator Generalny wskazał, że wątpliwości konstytucyjne uzasadniające przedstawienie problemu przez pytający sąd Trybunałowi Konstytucyjnemu powinny być wszechstronnie rozważone i obejmować również skutki ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności (zob. wyrok z 4 września 2007 r., OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94).

W ocenie Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny powinien umorzyć niniejsze postępowanie, gdyż pytający sąd nie rozważył wszystkich okoliczności związanych z zadaniem pytaniem prawnym. Innymi słowy, uzasadnienie pytania prawnego zawiera braki, które uzasadniają konieczność umorzenia postępowania.

Po pierwsze, pytający sąd nie odniósł się w ogóle do znaczenia konstytucyjnej supernormy intertemporalnej i problematyki jej pierwszeństwa przed art. 11 przepisów wprowadzających kodeks cywilny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w uzasadnieniu pytania prawnego powinny znaleźć się rozważania o wpływie ewentualnej niekonstytucyjności przepisów regulujących prawo do zachowku na gwarancje jednostek, które w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa nabyły roszczenie o zachowek w stanie prawnym obowiązującym w dacie śmierci spadkodawcy.

Po drugie, pytający sąd zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu przed ustaleniem, czy darowizny uczynione przez spadkodawcę na rzecz powódki wyczerpują roszczenie o zachowek. Ewentualny wyrok o niekonstytucyjności może mieć znaczenie dla postępowania toczącego się przed pytającym sądem jedynie w wypadku, w którym zachowek nie został zaspokojony w formie przekazanej przed śmiercią spadkodawcy darowizny. W ocenie Prokuratora Generalnego, do czasu ustalenia liczby i wysokości darowizn relewantnych dla wysokości i zapłaty zachowku, pytanie prawne jest przedwczesne, gdyż art. 991 kodeksu cywilnego ma jedynie hipotetyczne zastosowanie.

5. Odnosząc się do pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, w piśmie z 25 marca 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 991 § 1 i 2 kodeksu cywilnego jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 47 Konstytucji.

5.1. W ocenie Marszałka Sejmu, sformułowane przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną. Art. 991 § 1 i 2 kodeksu cywilnego będą stanowiły podstawę prawną rozstrzygnięcia. Nie znaczy to jednak, że przepisy te będą wyłączną podstawą, czy też że pytający sąd – w razie stwierdzenia konstytucyjności – będzie zobowiązany do uwzględnienia powództwa i zasądzenia roszczenia o zachowek, a w razie niekonstytucyjności – do oddalenia powództwa. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę, że w świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego: wyznaczony za pomocą przesłanki funkcjonalnej zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie jest szeroki i obejmuje każdy przepis, który ma wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy (zob. wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33 i powołane tam orzeczenia).

5.2. W ocenie Marszałka Sejmu, nie zasługuje na uwzględnienie stanowisko Prokuratora Generalnego o konieczności umorzenia niniejszego postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Przemaszają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, „wsteczne” wnioskowanie przez Prokuratora Generalnego z wpływu hipotetycznego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na podstawę prawną rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed pytającym sądem jest nieuprawnione, gdyż doprowadza do zatarcia dwóch pojęciowo odrębnych sfer: dopuszczalności uruchomienia kontroli konstytucyjności oraz skutków ewentualnego orzeczenia. W razie przyjęcia rozumowania Prokuratora Generalnego, ocenę dopuszczalności pytania prawnego musiałaby zawsze poprzedzać prognoza kierunku orzeczenia oraz analiza reguł intertemporalnych. W konsekwencji w trybie pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny mógłby wydawać jedynie wyroki o niekonstytucyjności.

Po drugie, rozumowanie Prokuratora Generalnego prowadzi w konsekwencji do postawienia stanowczej tezy, że przepisy regulujące prawo i postępowanie spadkowe nie mogą być nigdy przedmiotem pytania prawnego z uwagi na ustawowe normy intertemporalne.

Po trzecie, należy odróżnić skutki negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sferze indywidualno-konkretnej (tj. dla postępowania w sprawie toczącej się przed pytającym sądem) oraz generalno-abstrakcyjnej (tj. dla innych stanów faktycznych wypełniających hipotezę zdyskwalifikowanego przepisu). Najlepszym tego przykładem jest wyrok o sygn. P 4/99. Wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego, nie jest jednak tak, że norma intertemporalna nakazująca ocenę prawno-spadkowych skutków śmierci osoby fizycznej według przepisów obowiązujących w dacie otwarcia spadku ma charakter absolutny. Ze względu na funkcjonowanie w systemie prawa takiej właśnie normy Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 4/99 określił skutki ustalając supernormę intertemporalną, która ma pierwszeństwo przed innymi normami ustawowymi. Supernorma intertemporalna ma bowiem konstytucyjną genezę.

Po czwarte, niezależnie od możliwości określenia daty utraty mocy obowiązującej przez kontrolowany i uznany za niekonstytucyjny przepis oraz niektórych innych czasowych aspektów skuteczności rozstrzygnięć, Trybunał

Konstytucyjny może i w praktyce korzystać z możliwości modyfikacji skutków swoich orzeczeń (np. przyznania w konkretnych sprawach tzw. przywileju korzyści).

5.3. Odnosząc się do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów, Marszałek Sejmu podtrzymał podniesione w piśmie z 2 marca 2012 r. argumenty.

Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził: „sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezy dotyczące trwałości stosunków małżeńskich i rodzinnych, ścisłego powiązania istniejących w tej sferze elementów osobistych i majątkowych (oraz prawnych i moralnych), kwalifikacji roszczeń powstających na bazie stosunków rodzinnych jako innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 Konstytucji, a przede wszystkim – konieczności realizacji w stosunkach rodzinnych zasady solidarności, umacniają argumentację przemawiającą za konstytucyjnością art. 991 k.c. (...) przesądzają one równocześnie o bezzasadności traktowania – jako podmiotów podobnych w rozważanej perspektywie – osób (spadkodawców) stanu wolnego, nie posiadających najbliższych żyjących krewnych (wstępnych i zstępnych) oraz osób, które są stronami tego typu stosunków rodzinnych. Teza, iż zakres zdolności dysponowania majątkiem (tutaj: *mortis causam*) powinien kształtować się identycznie w odniesieniu do obydwu wskazanych kategorii, naruszałaby zarówno konstytucyjne priorytety polityki społecznej Państwa, jak i podstawowe rozwiązania prawa rodzinnego i spadkowego”.

## II

Na rozprawie stawili się przedstawiciele Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciel Sądu Okręgowego Warszawa-Praga wniósł o odroczenie rozprawy bezterminowo, gdyż na postanowienie tego sądu o zawieszeniu postępowania w następstwie wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zostało złożone zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. W ocenie przedstawiciela pytającego sądu, rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu zażaleniowym ma znaczenie dla sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego, a tym samym jest istotne dla istnienia przesłanki funkcjonalnej w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wniosek o odroczenie przedstawiciel Sądu Okręgowego Warszawa-Praga uzasadnił ponadto celowością połączenia rozpoznawanych pod sygnaturą P 56/11 pytań prawnych z innymi pytaniami tegoż sądu skierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego.

Zarówno przedstawiciel Sejmu, jak i Prokuratora Generalnego wnieśli o nieuwzględnienie wniosku o odroczenie rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku. W warunkach niniejszej sprawy rozpoznanie zażalenia przez Sąd Apelacyjny nie ma znaczenia dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przedłożonych pytań prawnych i rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego. Przekonanie pytającego sądu o celowości połączenia spraw nie stanowi wszakże przesłanki odroczenia postępowania, a kompetencja do łączenia spraw została zastrzeżona dla Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiciele Sądu Okręgowego Warszawa-Praga i Sejmu podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko wyrażone na piśmie, wnosząc alternatywnie o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 991 kodeksu cywilnego jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz nie jest niezgodny z art. 47 Konstytucji. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał zarazem wątpliwości sformułowane w piśmie z 14 listopada 2011 r. odnośnie do spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przesłanki pytania prawnego.

1.1. Warunki dopuszczalności pytania prawnego zostały sformułowane przede wszystkim w art. 193 Konstytucji, który wymaga, aby pytanie prawne spełniało łącznie trzy przesłanki: a) podmiotową, b) przedmiotową, c) funkcjonalną (zob. szerzej: wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Niewątliwe dwie pierwsze z wymienionych przesłanek zostały spełnione. W świetle poglądów wyrażonych przez



uczestników postępowania powstała jednak konieczność rozważenia, czy od odpowiedzi na pytania prawne zależy rozstrzygnięcie spraw toczących się przed pytającymi sądami.

1.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, pytania prawne nie spełniają przesłanki funkcjonalnej.

W piśmie z 14 listopada 2011 r. Prokurator Generalny stwierdził, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie może wpłynąć na toczącą się przed pytającym sądem sprawę, gdyż w sprawach spadkowych zastosowanie znajdują ustawowe przepisy intertemporalne. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pomimo negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd i tak musiałby zastosować niekonstytucyjną normę do oceny zasadności roszczeń powodów.

Jednakże w piśmie z 25 marca 2013 r., dotyczącym pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga, Prokurator Generalny stwierdził, że ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanej normy przełamywałoby zwykłe zasady prawa intertemporalnego. To znaczy, że wyłączona zostaje możliwość stosowania niekonstytucyjnej normy, nawet gdyby obowiązek taki wynikał z ustawowych przepisów intertemporalnych. Gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 991 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny), w systemie prawnym obowiązywałaby norma intertemporalna, która ze swej konstytucyjnej genezy miałaby pierwszeństwo przed normami ustanowionymi przez ustawodawcę (supernorma intertemporalna). Zdaniem Prokuratora Generalnego, „[d]anie pierwszeństwa «supernormie» oznacza, że norma intertemporalna zawarta w art. 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny, nakazująca w sprawach spadkowych stosowanie prawa obowiązującego w chwili śmierci spadkodawcy, nie znajdzie zastosowania. W konsekwencji Sąd pytający orzekając w sprawie dotyczącej roszczenia o zachówek, nie stosuje art. 991 k.c., mimo że przepis ten (w takim samym brzmieniu) obowiązywał w dacie śmierci spadkodawcy”.

W toku rozprawy Prokurator Generalny podtrzymał wątpliwości sformułowane w piśmie z 14 listopada 2011 r.

Pomimo podobieństwa stanów faktycznych i uzasadnień pytających sądów, tożsamości przedmiotu zaskarżenia oraz wzorców kontroli konstytucyjności, w niezmienionym stanie prawnym, Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie jest niedopuszczalne z uwagi na generalną przeszkodę kontroli przepisów prawa spadkowego w trybie art. 193 Konstytucji, a pytanie Sądu Okręgowego Warszawa-Praga jest niedopuszczalne jedynie z uwagi na braki w uzasadnieniu. W pierwszym wypadku negatywną przesłankę procesową tworzą ustawowe normy intertemporalne, w drugim wypadku niedoskonałość argumentacyjna pytającego sądu. Z jednej strony, zdaniem Prokuratora Generalnego brak jest w ogóle związku funkcjonalnego, z drugiej zaś strony – związek ten istnieje, ale nie został należycie przez pytający sąd uzasadniony.

1.3. Odnosząc się do argumentacji Prokuratora Generalnego w piśmie z 14 listopada 2011 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązywanie art. 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające kodeks cywilny) nie ma znaczenia – w warunkach niniejszej sprawy – dla zaistnienia negatywnej przesłanki, która uzasadniałaby konieczność umorzenia postępowania. Z uwagi na zasadę najwyższej mocy Konstytucji oraz konstytucyjną regulację skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie o hierarchicznej niezgodności norm może mieć wpływ na postępowanie sądowe, niezależnie od ustawowych norm intertemporalnych. Przesłankę funkcjonalną pytania prawnego należy uznać za spełnioną, a przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, zakwestionowany przepis stanowi element podstawy rozstrzygnięcia pytającego sądu. Sprawy leżące u podstaw pytań prawnych mają charakter sprawy z zakresu prawa spadkowego. Chodzi tu nie o postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, ale o postępowania o zapłatę konkretnej sumy pieniężnej od konkretnego spadkobiercy. Niewątpliwie z uwagi na zarzuty pozwów w toczących się przed pytającymi sądami sprawach oraz brzmienie art. 991 § 2 kodeksu cywilnego, zakwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis nie będzie jedynym, który zostanie wykorzystany w procesie subsumcji. Jak jednak słusznie zauważył Marszałek Sejmu, okoliczność ta nie stanowi przeszkody dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Wpływ hierarchicznej niezgodności norm, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, na postępowanie przed pytającym sądem, oznacza, że przedmiotem pytania można uczynić „każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa lub zamierza rozważyć w procesie interpretacji i stosowania prawa, a więc przy poszukiwaniu normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129, s. 1434; zob. też wyrok TK o sygn. P 38/08 i powołane tam poglądy przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego).

Po drugie, trafnie wskazuje Marszałek Sejmu, że przyjęcie stanowiska Prokuratora Generalnego prowadziłoby do nieuprawnionego „zatarcia dwóch pojęciowo odrębnych sfer: dopuszczalności uruchomienia kontroli konstytucyjności oraz skutków ewentualnego orzeczenia sądu konstytucyjnego”. W tym kontekście należy

zauważyć, że Prokurator Generalny błędnie przywołał fragment wyroku z 4 września 2007 r. (sygn. P 19/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94) na potwierdzenie tezy, że problematyka skutków niekonstytucyjności ma podstawowe znaczenia dla rozumienia procesowych przesłanek dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Cytowany przez Prokuratora Generalnego fragment uzasadnienia wyroku o sygn. P 19/07 nie odnosi się do dopuszczalności pytania prawnego. Fragment ten nieprzypadkowo sformułowany został „na marginesie” głównego wyводу i został ograniczony jedynie do konkretnej sprawy, stanowiąc zarazem wyraz poglądów Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do sposobu sformułowania i uwodnienia zarzutu niekonstytucyjności w konkretnej sprawie.

Po trzecie, powołany przez Prokuratora Generalnego wyrok z 31 stycznia 2001 r. (sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5) nie stoi na przeszkodzie kontroli zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w sprawie o sygn. P 4/99 właściwe dla prawa spadkowego przepisy intertemporalne nie stanowiły przeszkody w stwierdzeniu niezgodności niektórych z zakwestionowanych wówczas przepisów. Należy bowiem rozróżnić wpływ rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego na sprawę toczącą się przed pytającym sądem i znaczenie czynnika czasu dla stwierdzenia niekonstytucyjności, czemu dał wyraz Trybunał Konstytucyjny w sentencji wyroku o sygn. P 4/99. W uzasadnieniu wskazano, że „nie jest wykluczone stwierdzenie, iż kryterium decydującym o zakresie niezgodności określonego przepisu z konstytucją będzie pewien moment czasowy”. Przykładami tego typu sytuacji, występującymi już w orzecznictwie Trybunału, są sprawy, w których chodziło o naruszenie przez prawodawcę zasady *lex retro non agit* lub nie wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis*. W takiej sytuacji niekonstytucyjność nie ma bowiem charakteru absolutnego i nieograniczonego, ale odnosi się do pewnego wycinka czasu, co do którego mocą decyzji prawodawcy obowiązuje nakaz stosowania przepisów o treści niezgodnej z konstytucją”. Podyktowana konstytucyjnie konieczność zróżnicowania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją ze względu na określony punkt czasowy nie stanowi negatywnej przesłanki procesowej. W konsekwencji należało uznać, że tezy sformułowane w uzasadnieniu wyroku o sygn. P 4/99 przeczą konkluzji Prokuratora Generalnego.

Po czwarte, należy przypomnieć, że utrata mocy obowiązującej normy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie jest tożsama z uchyleniem aktu przez prawodawcę (postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65 oraz wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18). W następstwie utraty mocy obowiązującej ustaje bowiem obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy „we wszystkich sprawach toczących się po wejściu w życie wyroku TK i to niezależnie od tego, czy sprawy te dotyczą stanów faktycznych zrealizowanych po wyroku TK, czy przed jego wydaniem” (postanowienie TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. Ts 55/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 31). Art. 190 ust. 3 Konstytucji, określający skutki generalne stwierdzenia niekonstytucyjności, nie przesądza o zastosowaniu nowego stanu prawnego, który ukształtował się w następstwie derogacji trybunalskiej, do oceny zdarzeń prawnie relewantnych, które nastąpiły przed dniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy. Art. 190 ust. 3 Konstytucji dotyczy „momentu zmiany stanu prawnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyeliminowania normy uznanej za niekonstytucyjną z systemu źródeł prawa. Nie przesądza jednak zakresu czasowego zastosowania stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału. Wobec sytuacji już ukształtowanych na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną – sanację zapewnia art. 190 ust. 4 Konstytucji, mówiący o ponownym rozstrzygnięciu sprawy, w której wykorzystano niekonstytucyjną normę jako podstawę rozstrzygnięcia. Ten dwuczłonowy system: utrata mocy obowiązującej przez normę niekonstytucyjną od daty promulgacji wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji) oraz możliwość sanacji przez ponowne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej (art. 190 ust. 4 Konstytucji) nie wyczerpuje wszelkich konsekwencji czasowych orzeczenia niekonstytucyjności” (wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; zob. też wyroki TK z: 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). W wyroku o sygn. K 8/07 pełen skład Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że „sądy orzekają na podstawie procedur, w obrębie których toczy się postępowanie, i z wykorzystaniem instrumentów będących do ich dyspozycji oraz kompetencji im przysługujących. Okoliczność, że w tych ramach sądy mają zastosować przepisy, które obowiązywały w dacie zaistnienia zdarzeń przez nie ocenianych, ale następnie zostały uznane za niekonstytucyjne w wyroku Trybunału Konstytucyjnego i na skutek tego nie obowiązują w dacie orzekania, w zasadniczy sposób wpływa na swobodę sądów w zakresie dokonywania wykładni tych przepisów. Należy wskazać, że np. w orzecznictwie Sądu Najwyższego można napotkać pogląd – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego trafny (...) – że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności danej normy stwarza dla organów stosujących prawo wskazówkę, przełamującą zwykle zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa (...). To znaczy, że w wypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanej normy, obowiązuje norma intertemporalna,

mająca pierwszeństwo (z racji konstytucyjnej genezy) w stosunku do norm intertemporalnych dotyczących zmiany stanu prawnego w wyniku działań ustawodawcy”. W konsekwencji należało uznać, że twierdzenie Prokuratora Generalnego, iż ewentualna utrata mocy obowiązującej przez art. 991 kodeksu cywilnego byłaby bez znaczenia dla pytającego sądu z uwagi na ustawowe reguły intertemporalne, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego mógłby mieć zastosowanie jedynie na przyszłość, nie ma uzasadnienia w ugruntowanej w orzecznictwie konstytucyjnym interpretacji art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Po piąte, ewentualność wystąpienia niekonstytucyjnych skutków lub niespójności w systemie prawnym w następstwie stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm nie stanowi negatywnej przesłanki procesowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Normy konstytucyjne, przewidujące taką możliwość, uprawniają Trybunał Konstytucyjny do podjęcia decyzji o przesunięciu w czasie momentu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy. Art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji służy wszakże minimalizacji skutków negatywnego wyroku, które są niepożądane z perspektywy konstytucyjnych zasad lub leżących u ich podstaw wartości, w szczególności zaś zasady pewności prawa, zasady sprawiedliwości społecznej oraz wartości, jaką jest spójność systemu prawnego (szerzej zob. wyroki pełnego składu TK z: 17 grudnia 2008, sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Konstytucyjnym obowiązkiem prawodawcy jest bowiem, aby do czasu upływu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu oznaczonego w sentencji wyroku dokonać stosownej zmiany prawa w celu zapewnienia ochrony wskazanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego zasad i wartości konstytucyjnych, a zarazem usunąć hierarchiczną niezgodność. Istotnym elementem działań prawodawcy powinno być również wprowadzenie stosownych reguł intertemporalnych zmierzających do restytucji konstytucyjności tak daleko, jak to możliwe. W konsekwencji należało uznać, że akcentowany przez Prokuratora Generalnego wzgląd na stabilność systemu prawnego oraz zakaz retroakcji w żadnej mierze nie mogą stanowić negatywnej przesłanki procesowej na drodze do merytorycznego rozpoznania sprawy.

Po szóste, stanowisko Prokuratora Generalnego o niedopuszczalności kontroli zakwestionowanych przepisów z uwagi na ustawowe normy intertemporalne opiera się na niedopuszczalnej interpretacji norm konstytucyjnych przez pryzmat norm ustawowych. Powołując się na przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Prokurator Generalny z jednej strony czyni wyjątek od art. 190 ust. 3 Konstytucji, z drugiej zaś – ogranicza zakres przedmiotowy art. 193 Konstytucji. Przyjęcie stanowiska Prokuratora Generalnego oznaczałoby w istocie, że wyroki o hierarchicznej niezgodności norm nie skutkują bezwzględną i bezwarunkową utratą mocy obowiązującej normy poddanej kontroli w obszarze prawa spadkowego. Generalny i bezpośredni skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego uzależniony wówczas zostałby od ustawowej regulacji. Ponadto przyjęcie stanowiska Prokuratora Generalnego oznaczałoby, że sądy kierujące pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego mogą kwestionować jedynie takie przepisy, do których nie odnoszą się szczególne ustawowe normy intertemporalne. We wszystkich sprawach objętych zakresem art. 11 przepisów wprowadzających kodeks cywilny i w sprawach podobnych możliwość złożenia pytania zostałaby wyłączona. Jak trafnie zauważył Marszałek Sejmu, stanowisko Prokuratora Generalnego prowadzi do nieznajdującego podstawy konstytucyjnej wyłączenia kontroli przepisów prawa spadkowego w trybie inicjowanym pytaniem prawnym. Należy podkreślić, że art. 190 ust. 3 i art. 193 Konstytucji nie formułują wyjątków, jak również nie zawierają odesłania do ustawowego ich ograniczenia. Interpretacja Prokuratora Generalnego narusza wynikający z art. 8 Konstytucji i ugruntowany w orzecznictwie konstytucyjnym zakaz wykładni przepisów Konstytucji przez pryzmat ustawy.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązywanie art. 11 przepisów wprowadzających kodeks cywilny nie stanowi samo w sobie przeszkody na drodze rozpoznania niniejszych pytań prawnych.

1.4. Odnosząc się do argumentacji Prokuratora Generalnego w piśmie z 25 marca 2013 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ani normy konstytucyjne, ani normy ustawowe nie zobowiązują pytających sądów – w sprawie takiej jak niniejsza – do prowadzenia hipotetycznych rozważań w uzasadnieniu pytania prawnego o sposobie rozstrzygnięcia kolizji między konstytucyjną nadrzędną normą intertemporalną (określaną przez Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu jako „supernorma”) a ustawowymi normami intertemporalnymi w celu spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie ewentualnej kolizji między nadrzędną normą intertemporalną a ustawowymi normami intertemporalnymi, po wyroku o hierarchicznej niezgodności norm, nie jest konieczne dla uprawdopodobnienia związku między odpowiedzią na pytanie prawne a sprawą, w której je zadano. Tego rodzaju rozstrzygnięcie powinno bowiem stanowić merytoryczną wypowiedź kończącą sprawę toczącą się przed pytającym sądem. Prokurator Generalny oczekuje, aby zadający pytanie prawne sąd w uzasadnieniu tego pytania zawarł hipotetyczne rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego,

oczekiwanie to jest zbyt daleko idące. Wykazując spełnienie przesłanki funkcjonalnej, pytający sąd nie jest zobowiązany do przedstawienia sposobu rozstrzygnięcia jednostkowej sprawy, ale do uprawdopodobnienia, że zakwestionowana norma jest relewantna w procesie subsumcji (szerzej zob. wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08 i wyroki TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52 oraz z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. M. Laskowska, J. Wawrzyniak, Warszawa 2009, s. 567).

1.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytania prawne spełniają przesłanki: przedmiotową, podmiotową i funkcjonalną.

## 2. Przedmiot pytań prawnych.

2.1. W *petitum* obu pytań prawnych jako przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie wskazano art. 991 § 1 kodeksu cywilnego, który stanowi: „Zstępny, małżonkowi oraz rodzicom spadkodawcy, którzy byliby powołani do spadku z ustawy, należą się, jeżeli uprawniony jest trwale niezdolny do pracy albo jeżeli zstępny uprawniony jest małoletni – dwie trzecie wartości udziału spadkowego, który by mu przypadł przy dziedziczeniu ustawowym, w innych zaś wypadkach – połowa wartości tego udziału (zachówek)”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 991 § 1 kodeksu cywilnego nie może być poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko to nie zasługuje jednak na uwzględnienie z następujących powodów:

Po pierwsze, stanowisko Prokuratora Generalnego opiera się na założeniu o ograniczonej kontroli konstytucyjności tych treści systemu prawnego, które są jedynie dopuszczalne z perspektywy zasady najwyższej mocy obowiązującej Konstytucji. W piśmie z 14 listopada 2011 r. przyjęto bowiem tezę o „wieczności” – w konstytucyjnym ujęciu – prawa do zachowku, jako konsekwencji autonomicznej decyzji prawodawcy. Wyraża się ona w twierdzeniu, że skoro normy konstytucyjne nie odnoszą się do problematyki prawa do zachowku, to „wybór ochrony interesów majątkowych osób najbliższych spadkodawcy, bądź całkowita rezygnacja z tej ochrony, spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność za stanowienie prawa odpowiadającego społecznym oczekiwaniom”, a kompetencja Trybunału Konstytucyjnego jest wyłączona. Niewątpliwie wybór jednego z możliwych modeli ustawowej regulacji statusu i uprawnień konkretnej grupy podmiotów stanowi przedmiot działań prawodawcy, a nie Trybunału Konstytucyjnego. Nie znaczy to jednak, że wybór ten nie może zostać zakwestionowany i uznany następnie za naruszający normy konstytucyjne. Konsekwencją najwyższej mocy obowiązującej Konstytucji, hierarchicznej struktury polskiego systemu prawnego i materialno-proceduralnego charakteru regulacji konstytucyjnej, jest istnienie jedynie takich treści systemu prawnego, które z perspektywy konstytucyjnej są konieczne lub dopuszczalne. Stwierdzenie, że konkretne treści systemu prawnego mają charakter dopuszczalnych w odniesieniu do najwyższej mocy obowiązującej Konstytucji, nie oznacza wszakże wyjęcia tych treści przed Konstytucją. Należy bowiem zważyć, że treści dopuszczalne systemu prawnego mogą w różny sposób pozostawać w relacji do konstytucyjnych zasad jako nakazów realizacji chronionych przez nie wartości i tym samym same podlegać ocenie konstytucyjnej jako ograniczenia w realizacji tychże zasad. Antycypując dalsze ustalenia, Trybunał zauważył, że skoro Konstytucja ani nie nakazuje, ani nie zakazuje *expressis verbis* uregulowania prawa do zachowku, gwarantując jednocześnie prawo podmiotowe dziedziczenia oraz nakładając na prawodawcę pozytywne obowiązki w zakresie ochrony rodziny, należy tym samym uznać, że ustawowa regulacja ochrony bliskich spadkodawcy może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie takiej jak niniejsza (zob. uwagi w punkcie 2 i n. IV części niniejszego uzasadnienia).

Po drugie, odnoszące się do dopuszczalności kontroli art. 991 § 1 kodeksu cywilnego stanowisko Prokuratora Generalnego w zakresie, w jakim stwierdza, że „Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji Trybunału”, jest nieściśle, a przez to nieuzasadnione konstytucyjnie. Stwierdzenie to odnosi się bowiem do tzw. poziomej kontroli aktów normatywnych, ale nie do orzekania o ich hierarchicznej zgodności. Niewątpliwie Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga o celowości i trafności konkretnej decyzji prawodawczej względem innej możliwej lub istniejącej hierarchicznie równej treści systemu prawa. W świetle ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego, kontroli konstytucyjnej podlega zarówno celowość, jak i trafność rozstrzygnięć prawodawcy w odniesieniu do norm konstytucyjnych. Należy jednak zauważyć, że owa celowość i trafność są rozumiane normatywnie, w szczególności jako wynik zastosowania kryteriów testów proporcjonalności na gruncie art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. punkt 3, IV części niniejszego uzasadnienia).

Po trzecie, skierowany względem pytającego sądu zarzut obarczony jest wewnętrzną niespójnością. Prokurator Generalny stwierdza bowiem, że co do zasady „zachówek (...) może być poddawany ocenie co do zgodności

z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji”, formułując zarazem zastrzeżenie, iż zarzut niekonstytucyjności nie może się opierać na zakwestionowaniu „modelu zachowku” oraz innej niż obowiązująca na gruncie ustawy koncepcji ochrony najbliższych spadkodawcy.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż art. 991 § 1 kodeksu cywilnego może stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

2.2. W *petitum* pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga oprócz art. 991 § 1 kodeksu cywilnego jako przedmiot kontroli wskazano również art. 991 § 2 kodeksu cywilnego, który stanowi: „Jeżeli uprawniony nie otrzymał należnego mu zachowku bądź w postaci uczynionej przez spadkodawcę darowizny, bądź w postaci powołania do spadku, bądź w postaci zapisu, przysługuje mu przeciwko spadkobiercy roszczenie o zapłatę sumy pieniężnej potrzebnej do pokrycia zachowku albo do jego uzupełnienia”.

Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 991 § 2 kodeksu cywilnego, pytający sąd podkreślił, iż przepis ten z naruszeniem konstytucyjnej ochrony dziedziczenia wprowadza gwarancje na rzecz małżonka i najbliższych krewnych spadkodawcy. W ocenie pytającego sądu, niekonstytucyjność art. 991 § 2 kodeksu cywilnego stanowi pochodną niekonstytucyjności art. 991 § 1 kodeksu cywilnego, gdyż realizacja roszczeń o zachowek prowadzi do sytuacji, w której spadkodawca może rozporządzić w sposób niewątpliwy i skuteczny wyłącznie w odniesieniu do trzeciej części spadku.

Podstawowe dla dalszych rozważań było zatem rozróżnienie między prawem do zachowku a roszczeniem o zapłatę kwoty pieniężnej potrzebnej do pokrycia lub uzupełnienia zachowku (szerzej o rozróżnieniu zob. P. Księżak, *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012, s. 64-67 i powołana tam literatura). Prawo do zachowku nie wyczerpuje się w roszczeniu o zachowek i nie może być z nim utożsamiane. Roszczenie o zachowek przysługuje bowiem o ile uprawniony nie otrzymał należnego mu zachowku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 991 kodeksu cywilnego, pytające sądy zakwestionowały nie tyle ustawowy mechanizm realizacji roszczenia pieniężnego mającego na celu pokrycie lub uzupełnienie zachowku, ile konstytucyjność rozwiązania polegającego na zagwarantowaniu najbliższemu spadkodawcy oznaczonej w pieniądzu i wymiernej ustawowo wartości udziału spadkowego, która przysługuje określonym podmiotom niezależnie od ich sytuacji majątkowej oraz woli samego spadkodawcy.

2.3. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był art. 991 kodeksu cywilnego.

### 3. Wzorce kontroli.

W *petitum* obu pytań prawnych jako wzorce kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie wskazano art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie jako wzorzec wskazano art. 47 Konstytucji. W uzasadnieniach pytające sądy odniosły się do naruszenia prawa podmiotowego dziedziczenia, a Sąd Okręgowy w Warszawie przedstawił ponadto argumentację dotyczącą naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności.

W toku niniejszego postępowania nie zostały przedstawione argumenty na rzecz niezgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności i dziedziczenia, w szczególności zaś pytające sądy nie wskazały podmiotów znajdujących się w relewantnej sytuacji, które w świetle art. 991 kodeksu cywilnego byłyby traktowane przez prawodawcę w sposób dyskryminujący. Ponadto, koncentrując się na zarzucie naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego, a ściśle: chronionej na gruncie art. 64 ust. 1 Konstytucji swobody testowania, pytające sądy w ogóle nie odniosły się do oceny zgodności art. 991 kodeksu cywilnego z ustrojową zasadą ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Należy tymczasem przypomnieć, że z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wynika, że pytanie prawne powinno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, sformułowanie zarzutu oraz uzasadnienie go z powołaniem dowodów na jego poparcie.

W zakresie kontroli zgodności z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji pytania prawne nie spełniają niezbędnych przesłanek formalnych, a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

## IV

## 1. Konstytucyjne prawo dziedziczenia.

Trybunał Konstytucyjny nie orzekł dotychczas o zgodności prawa do zachowku z Konstytucją. Niemniej jednak dla merytorycznego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma wcześniejsze orzecznictwo konstytucyjne w zakresie, w jakim odnosi się do konstytucyjnego prawa dziedziczenia (zob. np. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99). Nie ma potrzeby szczegółowego omawiania kolejnych rozstrzygnięć. Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe przypomnienie jedynie ustaleń dokonanych w wyroku o sygn. P 19/07, który podsumował dotychczasowe *acquis constitutionnel*. Trybunał stwierdził wówczas, co następuje:

Po pierwsze, „art. 64 ust. 1 Konstytucji, (...) potwierdza przysługujące każdemu «prawo dziedziczenia», łącząc to z poręczeniem «prawa do własności» i «innych praw majątkowych». Ustęp 2 tego przepisu ustanawia zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. (...) Z kolei art. 21 ust. 1 Konstytucji – zamieszczony w rozdziale I (...) wyraźnie nawiązuje do poprzedzającego go art. 20, który uznaje własność prywatną za jeden z filarów, na których opiera się społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego RP”.

Po drugie, „Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany w kontekście innych przepisów mówiących o dziedziczeniu (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego – przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem twórców Konstytucji zasługują na uwydatnienie”.

Po trzecie, „Zestawienie art. 64 ust. 1 i 2 z jednej strony i art. 21 ust. 1 z drugiej strony uzasadnia wniosek, że Konstytucja wyłącza możliwość pozbawienia własności, będącej najpełniejszym z praw majątkowych, cechą dziedziczności. Natomiast inne niż własność prawa majątkowe mogą, ale nie muszą, być ukształtowane jako prawa dziedziczne, a więc niegasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej podmiotem danego prawa”.

Po czwarte, konstytucyjne pojęcie „dziedziczenia (...) powinno być rozumiane w znaczeniu szerszym od przyjętego w przepisach księgi czwartej obowiązującego obecnie k.c., gdzie oznacza ono określony sposób przejścia praw i obowiązków majątkowych przysługujących osobie fizycznej do chwili jej śmierci na inną osobę lub osoby. W szczególności użycie tego terminu w Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje przyjęcie w przepisach ustawowych konstrukcji spadku rozumianego jako ogół praw i obowiązków majątkowych stanowiących przedmiot dziedziczenia. Konstytucja nie wypowiada się także na temat mechanizmu wstąpienia następców prawnych zmarłej osoby fizycznej w prawa i obowiązki, które przysługiwały jej do chwili śmierci”.

Po piąte, „Z punktu widzenia art. 20 i art. 21 Konstytucji prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję pozostawania własności w rękach prywatnych. Z przepisów tych, wraz z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, wynika adresowany do ustawodawcy nakaz objęcia regulacją ustawową określonej sfery zagadnień powstających w związku ze śmiercią osoby fizycznej. Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasać w chwili jej śmierci, ale winno trwać nadal, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby. Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie negatywne, tj. uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia «ukrytego» wywłaszczenia przez pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia właścicielskie przysługują”.

Po szóste, „Związek łączący w świetle omówionych przepisów Konstytucji kategorii własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek”.

Po siódme, „Na ustawodawcy spoczywa (...) obowiązek zapewnienia osobom fizycznym odpowiednich instrumentów prawnych umożliwiających im uregulowanie tych spraw. Ten aspekt własności określić można jako swobodę (wolność) testowania, pamiętając jednak, że Konstytucja nie przesądza, czy wola właściciela ma skrytalizować się w postaci testamentu czy też w postaci innego typu czynności prawnej na wypadek śmierci”.

Po ósme, „Konstytucja, choć wyznacza ustawodawcy pewne dyrektywy co do regulacji dziedziczenia ustawowego, nie formułuje ścisłych i jednoznacznych norm, pozwalających na określenie kręgu, kolejności powołania

do spadku i wysokości udziałów spadkobierców ustawowych. Należy jednak podkreślić, że wybór przez ustawodawcę określonego modelu dziedziczenia (np. sukcesja uniwersalna albo odrębne dziedziczenie poszczególnych składników majątku, nabycie spadku już w chwili śmierci spadkodawcy albo dopiero w następstwie jego przyjęcia lub orzeczenia organu państwowego) winien być konsekwentny, tzn. ustawodawca nie może tworzyć przepisów wyjątkowych, naruszających zasadę równości (równej ochrony) lub inne wartości konstytucyjne. Konstytucja wyznacza więc ramy, w których ustawodawca, regulując problematykę prawa spadkowego, ma znaczny zakres swobody. Powinien on respektować przede wszystkim wskazany wyżej zakaz ukrytego wyłączenia oraz założenie dostosowania porządku dziedziczenia do przypuszczalnej woli spadkodawcy, co zakłada oparcie takiej regulacji na określonym stopniu typowości i racjonalności postanowień spadkodawcy”.

Po dziewiąte, „o ile w wypadku skutecznego wyrażenia przez osobę fizyczną jej ostatniej woli ustawodawca winien stworzyć mechanizmy pozwalające ją zrealizować, a tylko wyjątkowo i w szczególnie uzasadnionych sytuacjach może umożliwić jej zakwestionowanie, o tyle w wypadku dziedziczenia ustawowego sam ustawodawca kształtuje (w pewnym sensie w zastępstwie spadkodawcy) krąg osób nabywających majątek spadkowy i może realizować przy tej okazji również inne – oprócz «odkrycia» woli osoby zmarłej – konstytucyjnie uzasadnione cele. Dlatego jest oczywiste, że zakres ingerencji w prawo dziedziczenia jest w tym wypadku szerszy – ustawodawca nie tylko chroni interesy spadkobierców powołanych przez osobę zmarłą, ale sam określa podstawy ich powołania do spadku”.

Po dziesiąte, „Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika (...) adresowany do ustawodawcy zakaz pozbawiania jakiejś kategorii osób zdolności dziedziczenia, czyli możliwości nabycia własności i innych praw majątkowych po śmierci osoby, której przysługiwały one za życia. Jednakże należy podkreślić, że przepis ten gwarantuje tylko prawo dziedziczenia pojmowane abstrakcyjnie, a nie odniesione do dziedziczenia po konkretnej osobie fizycznej. Przepis ten zapewnia zatem każdemu samą możliwość stania się następcą prawnym osoby zmarłej, ale nie przesądza o porządku dziedziczenia po konkretnej osobie i nie gwarantuje nikomu uzyskania praw majątkowych w drodze dziedziczenia po określonym spadkodawcy. Przeciwnie założenie byłoby sprzeczne z należącym do treści prawa własności uprawnieniem do rozporządzania jej przedmiotem, które to uprawnienie korzysta z pierwszeństwa przed realizacją roszczeń osób niepowołanych przez spadkodawcę do dziedziczenia. Ponadto jest oczywiste, że ochroną konstytucyjną objęte są prawa osób, które uzyskały status spadkobiercy po śmierci określonej osoby. Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądzając jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa”.

Wychodząc z założenia, że odejście od powyższej linii orzeczniczej, potwierdzonej wyrokami wydanymi w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego i stanowiącej składnik konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i prawa, musiałoby być podyktowane bardzo silnymi merytorycznie argumentami (np. w następstwie zmiany przepisów konstytucyjnych), Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega podstaw zmiany swego dotychczasowego stanowiska.

## 2. Ustawowe prawo do zachowku w świetle konstytucyjnego prawa dziedziczenia.

2.1. Nawiązując do zrekonstruowanej powyżej linii orzeczniczej, z uwagi na przedmiot kontroli oraz jej zakres, jak i ze względu na wyeksponowane przez Marszałka Sejmu stanowisko o konstytucyjnych podstawach prawa do zachowku, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy obowiązujące normy konstytucyjne stanowią podstawę do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku.

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku. Przemawiają za tym następujące argumenty: Po pierwsze, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji chroniąc zarazem własność i dziedziczenie akcentują nierozzerwalny ich związek. Znaczenie wymienionych powyżej przepisów konstytucyjnych przejawia się przede wszystkim w gwarancyjnej funkcji względem własności i obowiązku prawodawczym stworzenia mechanizmu jej przejścia na wypadek śmierci. Stanowiąc o prawie dziedziczenia, normy konstytucyjne wymagają, aby własność była prawem, które nie gaśnie wraz ze śmiercią podmiotu. Po drugie, przepisy konstytucyjne nie wskazują innych beneficjentów konstytucyjnego prawa podmiotowego niż właściciel, który rozrządza swoim majątkiem na wypadek śmierci oraz abstrakcyjnie i generalnie ujęty każdy podmiot, który może stać się jego następcą prawnym. Po trzecie, wywodzenie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji prawa podmiotowego do zachowku prowadziłoby do wewnętrznej sprzeczności norm konstytucyjnych. Po czwarte, pojęcie „prawo dziedziczenia”, o którym mowa w art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, które nie może być rozumiane przez pryzmat przyjętych rozwiązań ustawowych. Zasada

najwyższej mocy Konstytucji oraz autonomicznej interpretacji pojęć konstytucyjnych stoją na przeszkodzie odwołaniu się do koncepcji pojęć zastanych oraz ustawowej regulacji ograniczeń swobody testowania jako argumentów uzasadniających prawo podmiotowe do zachowku na gruncie art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 18 Konstytucji nie może stanowić podstawy do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku. Przepis ten gwarantuje małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu ochronę i opiekę Rzeczypospolitej. W orzecznictwie konstytucyjnym oraz w piśmiennictwie przepis ten ujmowany jest w kategoriach „normy programowej”, która formułując obowiązek prawodawczy w zakresie „opieki i ochrony” wskazanych w niej podmiotów, nie stanowi zarazem podstawy do rekonstrukcji prawa podmiotowego i roszczenia (np. L. Garlicki, uwaga 4 do art. 18, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2).

2.4. Trybunał Konstytucyjny opowiada się również przeciwko wywodzeniu konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku z art. 23 zdanie 1 Konstytucji, który stanowi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Przemawiają za tym następujące argumenty: Po pierwsze, przepis nie wskazuje ani podmiotów uprawnionych do żądania konkretnych działań prawodawczych, ani szczegółowego przedmiotu tychże działań. W piśmiennictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że art. 23 zdanie 1 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną w ujęciu przedmiotowym (zob. np. L. Garlicki, uwaga 4 do art. 23, [w:] *Konstytucja...*, tom 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4 i n.). Po drugie, w świetle art. 23 zdanie 2 Konstytucji ochrona gospodarstwa rodzinnego nie może naruszać art. 21 Konstytucji i nie modyfikuje tym samym konstytucyjnego rozumienia prawa własności i prawa dziedziczenia. Po trzecie, nie istnieje bezpośredni i oczywisty związek między ochroną gospodarstwa rodzinnego, a zagwarantowaniem prawa do zachowku. Przymusowe rozdrobnienie następujące z konieczności pokrycia zachowku może w konkretnych okolicznościach stanowić wszakże zagrożenie dla całości i ciągłości gospodarstw rodzinnych.

2.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie stanowi też źródła konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, w świetle którego rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Przemawiają za tym następujące argumenty: Po pierwsze, prawa wymienionych podmiotów należy analizować w szczególności w świetle art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji, który nakłada na państwo obowiązek uwzględniania dobra rodziny w zakresie polityki społecznej i gospodarczej. Ustanowienie prawa do zachowku, o czym będzie mowa dalej w niniejszym uzasadnieniu, nie stanowi tymczasem przejawu działalności prawodawczej w żadnej z tych sfer. Po drugie, w świetle najnowszego orzecznictwa konstytucyjnego art. 71 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie formułuje konstytucyjnego prawa podmiotowego, ale jedynie udziela ochrony konstytucyjnej w sensie przedmiotowym, w szczególności przez konstytucjonalizację poziomu świadczeń na rzecz rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25). Po trzecie, przepis ten odnosi się do realizacji obowiązków państwa w zakresie zagwarantowania praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w układzie wertykalnym (tj. między beneficjentem ochrony a władzą publiczną). W tym kontekście istotne jest zaś, że prawo do zachowku realizuje się w układzie horyzontalnym, tj. między równorzędnymi podmiotami prawa cywilnego, i nie nosi cech charakterystycznych dla świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego.

2.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak jest również uzasadnienia upatrywania podstawy do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku w art. 71 ust. 2 Konstytucji lub w art. 72 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych powyżej przepisów, choć stanowi podstawę do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego, nie odnosi się do problematyki zachowku jako formy zabezpieczenia określonych podmiotów na wypadek śmierci jednego z członków rodziny. Przepis ten stanowi, że „Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa”. Redakcja przepisu „wyraźnie więc wskazuje na dwa etapy związane z wychowaniem dziecka, które ustawodawca zwykły powinien wziąć pod uwagę przy konkretyzowaniu poszczególnych praw podmiotowych. Pomoc, o której mowa, aby mogła spełnić swoją rolę, nie może być iluzoryczna – ustawa musi zagwarantować jej realny wymiar. Jednocześnie jednak omawiane unormowanie konstytucyjne wyraźnie eksponuje swobodę regulacyjną ustawodawcy w sferze przyjmowania konkretnych form ochrony i pomocy udzielanych matce” (wyrok TK o sygn. SK 33/09). W świetle art. 72 ust. 2 Konstytucji „Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych”. Przepis ten, podobnie jak art. 71 ust. 2 Konstytucji, nie odnosi się do problematyki zachowku jako formy



zabezpieczenia określonych podmiotów na wypadek śmierci jednego z członków rodziny. Art. 72 ust. 2 Konstytucji ma bowiem charakter gwarancji socjalnej, a podmiotem zobowiązanym do ponoszenia materialnego ciężaru pomocy i opieki jest tylko i wyłącznie władza publiczna.

2.7. Konkludując tę część rozważań Trybunał Konstytucyjny podtrzymał wyrażony na marginesie głównego wyводу w sprawie o sygn. P 4/99 pogląd, że „W odróżnieniu (...) od prawa dziedziczenia [K]onstytucja nie ustanawia gwarancji dla samej instytucji zachowku, w szczególności nie nakazuje jej wprowadzenia, a więc tym bardziej nie determinuje ani jej kształtu, ani kręgu osób uprawnionych. Konstytucja nie rozstrzyga również, czy prawo do zachowku winno dotyczyć całego majątku należącego do spadkodawcy, czy też tylko niektórych składników tego majątku. Skoro ustawodawca może, nie naruszając konstytucji, wyłączyć pewne prawa majątkowe spod mechanizmu dziedziczenia i wprowadzić ich szczególną sukcesję w razie śmierci osoby będącej ich podmiotem, to może także modyfikować regulację zachowku” (zob. też postanowienie TK z 8 czerwca 2011 r., sygn. SK 14/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 45).

Konstytucja nie przesądza zatem o wprowadzeniu systemu zachowku, rezerwy lub systemu ochrony alimentacyjnej (szerzej o uzasadnieniu każdego z nich zob. P. Księżak, *Zachowek...*, s. 32-39; M. Załucki, *Przyszłość zachowku w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2/2012, s. 535 i n.). Nie przesądza tym bardziej o wysokości roszczenia i nie rozstrzyga definitywnie o kręgu uprawnionych do zachowku. Niemniej jednak, opowiadając się za konkretnym rozwiązaniem, prawodawca zobowiązany jest przestrzegać wszystkich wymogów konstytucyjnych oraz dostosowywać ustawę do podnoszonego, w następstwie dynamicznej interpretacji norm konstytucyjnych, standardu ochrony praw i wolności. Innymi słowy, choć podmioty prawa nie mogą na podstawie norm konstytucyjnych domagać się zagwarantowania prawa do zachowku, uzasadnione konstytucyjnie jest oczekiwanie, że ustawowa regulacja zachowku albo inny sposób ochrony bliskich zmarłego na gruncie prawa spadkowego nie będzie naruszać istoty prawa własności, prawa dziedziczenia, jak również innych *in casu* relevantnych merytorycznie norm konstytucyjnych (zob. *mutatis mutandis* uwagi o konstytucyjnej ocenie nadzwyczajnych środków zaskarżenia – wyroki TK z: 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Jest to tym istotniejsze, że prawodawca zagwarantował ustawowo określone prawa i roszczenia najbliższym członkom rodziny spadkodawcy.

### 3. Test dozwolonych ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych.

3.1. Wychodząc z założenia, że z perspektywy konstytucyjnej ustawowe prawo do zachowku stanowi ograniczenie konstytucyjnych praw podmiotowych, ocena konstytucyjności w niniejszej sprawie musi zostać dokonana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Niewskazanie w *petitum* i uzasadnieniu pytań prawnych art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi temu na przeszkodzie (podobnie zob. wyroki TK z: 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; aprobusz zob. A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 94; E. Łętowska, J. Królikowski, A. Łyszkowska, J. Sokólska-Warchoł, *Zasada skargowości – wątpliwości i uwarunkowania na tle acquis constitutionnel*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 113).

3.2. Z istoty konstytucyjnych zasad jako norm nakazujących realizację określonych wartości, jak również – co potwierdza ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – z samej zasady demokratycznego państwa prawnego, prawodawca zobowiązany jest uwzględniać w każdym wypadku konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności (zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. 1, poz. 12; aprobusz w późniejszym orzecznictwie zob. m.in. wyroki z: 12 stycznia 1999, sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 103). Zakaz ten w wyroku o sygn. K 11/94, powiązany został z pojęciem konieczności ograniczeń, a ściślej pytaniami: a) o przydatność ograniczenia do realizacji celu; b) o wybór najłagodniejszego ograniczenia; c) o adekwatność ograniczenia do celu. Jeżeli bowiem ten sam cel prawodawczy możliwy jest do osiągnięcia przy uchwaleniu innego rodzaju regulacji ustawodawczej, która nakłada przy tym mniejsze ograniczenia praw i wolności, to zastosowanie przez prawodawcę regulacji bardziej dolegliwej dla podmiotu tych praw wykracza poza to, co jest

konstytucyjnie konieczne (szerzej omówienie treści i funkcji zob. m.in. wyrok z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150 oraz powołane tam orzecznictwo). Z zakazu nadmiernej ingerencji, jako źródła ogólnej formuły proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny na zasadzie logicznego wynikania wyprowadza trzy wymogi stanowiące jej części składowe, a mianowicie: przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu. Przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność w wąskim znaczeniu nie mają przy tym charakteru optymalizacyjnego, a w konsekwencji nie pozostają w relacji pierwszeństwa przed innymi normami, ale mogą zostać albo zrealizowane albo niezrealizowane, ni mniej, ni więcej.

3.3. Zasada proporcjonalności została *expressis verbis* sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi on, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne”. W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjęto, że przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność *sensu stricto* zawierają się w pojęciu „konieczności” i w tym zakresie zachodzi zbieżność art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy jednak podkreślić, że wymóg konieczności ograniczeń praw i wolności – w przyjętym m.in. w wyrokach o sygn. K 11/94 oraz sygn. P 2/98 rozumieniu – został wpisany w treść art. 31 ust. 3 Konstytucji wspólnie z dwoma innymi wymogami ograniczeń praw i wolności, a mianowicie: nakazem ustawowej formy ograniczenia oraz zakazem naruszenia istoty prawa lub wolności. Wymóg konieczności został zarazem powiązany z pojęciem demokratycznego państwa prawa i ochroną enumeratywnie wskazanych wartości konstytucyjnych.

3.4. Na tym tle ujawniają się cechy szczególne testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Po pierwsze, art. 31 ust. 3 Konstytucji podkreślając związek między zasadą proporcjonalności a demokratycznym państwem prawa wymaga wykazania przez prawodawcę, jakie wartości konstytucyjne demokratycznego państwa zamierza on realizować. Przyjmując, że konsekwencją najwyższej mocy obowiązującej Konstytucji, hierarchicznej struktury polskiego systemu prawnego i materialno-kompetencyjnego charakteru regulacji konstytucyjnej jest istnienie jedynie takich treści systemu prawnego, które z perspektywy konstytucyjnej mogą zostać uznane za niedopuszczalne albo dopuszczalne, za naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać wprowadzenie ograniczeń praw i wolności, których przydatność została ograniczona do realizacji celu ustawowego i nie znajduje uzasadnienia w zasadach konstytucyjnych i chronionych przez nie wartościach.

Po drugie, nie będą naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji jedynie te – spośród uznanych za przydatne w świetle konstytucyjnych wartości – ograniczenia praw i wolności, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. Konstytucja w ten sposób ustala podstawowe warunki kolizji zasad, z których co najmniej jedna chroni wartość konstytucyjną będącą zarazem uzasadnieniem celu, w jakim wprowadza się ograniczenia praw i wolności, a co najmniej jedna formułuje optymalizacyjny wymóg ochrony praw i wolności. Pierwszeństwo przed zasadą chroniącą prawa i wolności może mieć *in concreto* bowiem tylko ta zasada, która przydatna w demokratycznym państwie prawa (np. służąca realizacji dobra wspólnego), chroni zarazem wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. prawa i wolności, ochronę środowiska). Zasada taka będąc zarazem przydatna i niezbędna w rozumieniu tego przepisu ma większą wagę, a zatem i pierwszeństwo przed zasadą chroniącą prawo lub wolność, które podlega ograniczeniu. Art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz charakter zasad konstytucyjnych stoją tym samym na przeszkodzie abstrakcyjnemu utożsamianiu wartości bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia publicznego z wartościami chronionymi przez inne konstytucyjne zasady prawa (np. dobro wspólne, solidarność społeczna). Wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości to warunki, ze względu na które *in concerto* rozstrzyga się o pierwszeństwie pozostających w kolizji zasad. Nie w każdym wszakże wypadku ograniczenia praw i wolności, wprowadzonego w celu realizacji zasady, która m.in. chroni wartości *in abstracto* zbieżne z pojęciem porządku publicznego, można mówić o pierwszeństwie tej zasady, a w konsekwencji o dopuszczalności ograniczenia praw i wolności z uwagi na ochronę porządku publicznego. W szczególności wykazanie przydatności ograniczenia przez powołanie się na konstytucyjną zasadę (np. dobra wspólnego albo sprawiedliwości społecznej) nie oznacza, że został spełniony warunek ograniczenia praw z uwagi na ochronę porządku publicznego lub ochronę praw i wolności innych osób. Narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji wprowadzenie ograniczeń praw i wolności, o których zarazem można stwierdzić, że są przydatne *in abstracto* dla realizacji konstytucyjnych wartości demokratycznego państwa prawnego oraz nie są niezbędne *in concreto* dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub praw i wolności innych osób.

Po trzecie, zastosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nierozzerwalnie związane z wewnętrzną hierarchią wartości konstytucyjnych. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. Już w wyroku o sygn. K 11/94 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że surowsze standardy oceny znajdują zastosowanie w wypadku ograniczenia praw osobistych i politycznych. W późniejszym orzecznictwie dyrektywę tę odniesiono w szczególności do ograniczeń art. 42 Konstytucji. W tym kontekście istotne jest również, że normy konstytucyjne formułują także bezwzględne zakazy ograniczeń (zob. np. zakazu depersonalizacji pasażerów i załogi samolotu – wyrok z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126 oraz zakazu stosowania tortur – uwagi na marginesie wyroku z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62).

Po czwarte, art. 31 ust. 3 Konstytucji i sformułowane w nim warunki, ze względu na które dopuszczalne jest ograniczenie praw i wolności, nie podlegają interpretacji rozszerzającej (zob. też L. Garlicki, uwaga 15 do art. 31 ust. 3, [w:] *Konstytucja...*, s. 14; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” z. 10/2001, s. 5-24; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999 oraz M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 47).

3.5. Trybunał Konstytucyjny dokonał najpierw oceny przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu art. 991 kodeksu cywilnego jako ograniczenia prawa podmiotowego dziedziczenia (punkty 4-6 tej części uzasadnienia), a następnie – wobec wskazania wzorca art. 47 Konstytucji – jako ograniczenia prawa podmiotowego do prywatności (punkt 7 tej części uzasadnienia).

#### 4. Przydatność ograniczenia prawa podmiotowego dziedziczenia.

4.1. Zgodnie z wymogiem przydatności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych. Wymóg „przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. (...) Warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne)” (wyrok o sygn. P 61/08).

4.2. Odnosząc się do oceny szeroko rozumianej przydatności prawa do zachowku, w piśmiennictwie prezentowanych jest wiele koncepcji teoretycznych (szerokie omówienie różnych koncepcji zob. P. Księżak, *Zachowek...*, s. 49 i n.; M. Załucki, *Wydzielnictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2010, s. 164 oraz 323-325; B. Kordasiewicz, *Zachowek, [w:] Prawo Spadkowe. System Prawa Prywatnego*, t. 10, red. tenże, Warszawa 2009, s. 828 i n.; W. Borysiak, *Dziedziczenie – konstrukcja prawna i ochrona*, Warszawa 2011; Tenże, *Ochrona członków rodziny spadkodawcy na tle historycznoprawnym oraz prawno-porównawczym*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” nr 8.2/2008, s. 150 i n.; M. A. Zachariasiewicz, „Zachowek czy rezerwa? Głos w dyskusji nad potrzebami i kierunkami zmian polskiego prawa spadkowego”, „Rejent” nr 2/2006, s. 180 i n.; M. Załucki, *Przyszłość zachowku w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 2/2012, s. 530 i n.). Zarazem jednak podkreśla się, że żadna z nich nie jest niepodważalna, a determinowane nimi rozwiązania prawodawcze choć przydatne, nie są automatycznie niezbędne z perspektywy systemu prawnego (por. P. Księżak, *Zachowek...*, s. 49).

W świetle pierwszej koncepcji, prawo do zachowku, przyczyniając się do zapewnienia utrzymania najbliższym członkom rodziny spadkodawcy, stanowi przedłużenie obowiązku alimentacyjnego ciążącego na zmarłym. Przyjmuje się, że zdarzenie losowe, jakim jest śmierć, w związku z dokonanymi przez zmarłego rozrządzeniami nie powinno prowadzić do nagłego zniesienia wszystkich gwarancji alimentacyjnych, jakich system prawny udziela członkom rodziny. Ich celem jest wszakże stworzenie ekonomicznych podstaw egzystencji, w szczególności małoletnich, niepełnosprawnych lub niezdolnych do pracy oraz wyrównanie ich szans w stosunku do dzieci, których rodzice żyją.

W świetle drugiej koncepcji, prawo do zachowku służy zabezpieczeniu przed nagłym pogorszeniem się dotychczasowego standardu (jakości) życia członków rodziny. Prawodawca wyklucza lub ogranicza ryzyko znalezienia się rodziny w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej na wypadek losowego zdarzenia, jakim jest śmierć jej członka, w sytuacji dokonanych uprzednio rozrządzeń. Przyjmuje się, że w omawianym zakresie prawo spadkowe stanowi dopełnienie prawa zabezpieczeń społecznych.

W świetle trzeciej koncepcji, prawo do zachowku służy zachowaniu majątku rodzinnego oraz zabezpieczeniu wykonania swoistej „umowy międzypokoleniowej”. Przyjmuje się, że majątek spadkodawcy jest zazwyczaj konsekwencją nakładów poczynionych nie tylko przez samego spadkodawcę, ale również innych członków rodziny – głównie małżonka i dzieci. Niejednokrotnie istotny substrat tego majątku stanowią również składniki wcześniej odziedziczone po przodkach. Prawo do zachowku stanowi tym samym zabezpieczenie sprawiedliwego przekazania wypracowanego rodzinnie majątku. Przeciwno takiemu rozumowaniu podnosi się jednak następujące argumenty: po pierwsze – w związku z konstytucyjną oraz cywilistyczną ochroną własności brak jest podstawy prawnej do konstruowania koncepcji majątku rodzinnego; po drugie – wspólne wypracowanie majątku przez pokolenia nie stanowi współcześnie reguły; po trzecie – pochodzenie majątku spadkowego (wypracowany czy uprzednio odziedziczony) jest irrelevantne dla ochrony konkretnych podmiotów na gruncie prawa spadkowego.

W świetle czwartej koncepcji, prawo do zachowku powstaje *ex lege* w związku z ciężącym na członkach rodziny obowiązkiem solidarności. Przyjmuje się, że zarówno między małżonkami od momentu wstąpienia w związek małżeński, jak i między rodzicami i dziećmi od momentu urodzenia istnieje wzajemny obowiązek wspierania się i pomocy. Solidarność rodzinna nie wyczerpuje się w obowiązkach alimentacyjnych, ale jej przejawem mogą być również instytucje prawa mieszkaniowego, podatkowego lub z zakresu zabezpieczenia społecznego. Prawo do zachowku stanowi przedłużenie szeroko rozumianej i wielopłaszczyznowej solidarności po śmierci członka rodziny. Podnosi się wszakże, że „skoro zmarły był członkiem rodziny, nie może przekreślić tego faktu, dokonując czynności na wypadek śmierci, zwłaszcza że właściwie wtedy interesy rodziny nabierają największego znaczenia” (P. Księżak, *Zachowek...*, s. 56-57).

4.3. Z perspektywy konstytucyjnej, test racjonalności instrumentalnej wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelevantna z perspektywy jej realizacji. Ocena przydatności ograniczeń praw i wolności nie może przy tym abstrahować od ustaleń orzecznictwa sądowego oraz poglądów nauki prawa. *Ratio legis* należy zaś ustalać „na podstawie historii legislacyjnej badanych regulacji albo intencji deklarowanych przez ustawodawcę przed ich przyjęciem, a nie na podstawie ich rzeczywistych skutków (...)” przeprowadzanie testu przydatności przez pryzmat skutków regulacji byłoby błędem logicznym (...)” (wyrok o sygn. P 61/08). W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, co następuje:

Po pierwsze, dążenie do ochrony najbliższych członków rodziny spadkodawcy było jedną z myśli przewodnich, na których oparto przepisy kodeksu cywilnego. W toku dyskusji na forum Komisji Kodyfikacyjnej oraz Komitetu Nauk Prawnych PAN nad projektem kodeksu cywilnego, jak również w trakcie kolejnych czytań stały się zasadniczo dwie koncepcje ochrony najbliższych spadkodawcy. Z jednej strony podnoszono argumenty na rzecz wprowadzenia systemu rezerwy spadkowej, z drugiej zaś – zachowku (szerzej zob. J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w kodeksie cywilnym PRL*, „Państwo i Prawo” z. 5-6/1965, s. 720). W piśmiennictwie wskazuje się, że ostatecznie o wyborze systemu zachowku przesądził argument odwołujący się do dziedziczenia gospodarstw rolnych (zob. B. Kordasiewicz, [w:] *System...*, s. 834). Podkreślano bowiem, że rezerwa spadkowa, w przeciwieństwie do prawa do zachowku, może doprowadzić do nadmiernego rozdrobnienia majątków. Niezależnie od zajmowanego stanowiska nie poddawano jednak w wątpliwość przydatności uregulowania statusu prawnego i zabezpieczenia ekonomicznego osób najbliższych spadkodawcy. W toku prac nad kodeksem cywilnym, podobnie jak i w późniejszych opracowaniach i komentarzach, postulowano raczej wzmocnienie przyznanej przez prawo spadkowe ochrony oraz ewentualne rozszerzenie kręgu uprawnionych do zachowku.

Po drugie, prawo do zachowku służy urzeczywistnieniu funkcji prawa spadkowego. W nauce prawa podkreśla się bowiem, że instytucje prawa spadkowego oprócz ochrony własności powinny również: spajać więzi rodzinne; odpowiadać kształtowi stosunków majątkowych w danym społeczeństwie; umacniać stabilność obrotu oraz zapobiegać nadmiernemu rozdrobnieniu majątku (zob. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, *Zielona Księga. Optymalna wizja kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Radwański, Warszawa 2006, s. 180-182 oraz powołany tam pogląd J. Gwiazdomorskiego i J. S. Piątkowskiego). Z perspektywy Trybunału Konstytucyjnego, prawo do zachowku „pozostaje w związku z nakazem ochrony małżeństwa, rodzicielstwa i rodziny” (wyrok o sygn. P 4/99) i służy niewątpliwie umacnianiu solidarności rodzinnej (zob. uwagi w punkcie 5 tej części uzasadnienia).

Po trzecie, kwestionowana regulacja nie utrudnia osiągnięcia założonego przez prawodawcę celu. Prawo do zachowku nie narusza wszakże instytucjonalnych gwarancji prawa dziedziczenia, nie prowadzi samo w sobie do pozbawienia własności cechy trwałości w sytuacji śmierci oraz nie umożliwia nabycia własności prywatnej przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego. W tym kontekście istotne jest również, że jeżeli uprawniony nie otrzymał należnego mu zachowku bądź w postaci uczynionej przez spadkodawcę darowizny, bądź

w postaci powołania do spadku, bądź w postaci zapisu, przysługuje mu przeciwko spadkobiercy roszczenie o zapłatę sumy pieniężnej potrzebnej do pokrycia zachowku albo do jego uzupełnienia (art. 991 § 2 kodeksu cywilnego). Prawo do zachowku realizowane m.in. w drodze roszczenia umożliwia ochronę uprawnionych bez ryzyka konieczności przeprowadzenia podziałów w naturze, konieczności likwidacji wspólnoty przez zbycie spadku czy też wzruszenia prawnorzeczowych skutków darowizn dokonanych przez spadkodawcę. Roszczenie o zachówek „[j]est roszczeniem majątkowym, pozbawionym pierwiastka osobowego, mającym na celu realizację interesów rodzinnych, zgodnie z pierwotnymi ideami prawa spadkowego oraz instytucji zachowku, chroniącej bezpośrednich spadkobierców ustawowych przed pokrzywdzeniem ze strony spadkodawcy. Wysokość tego roszczenia nie zależy od walorów podmiotowych uprawnionego i zobowiązanego ani od jakichkolwiek wartościowań po ich stronie” (wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CSK 143/09, OSNC nr 11/2010, poz. 154).

Po czwarte, odnosząc się do przydatności prawa do zachowku, powszechnie w orzecznictwie sądowym akceptuje się, że służy ono ochronie najbliższych członków rodziny spadkodawcy przed jego arbitralnością w rozrządzeniu majątkiem na wypadek śmierci (np. wyroki SN z: 30 października 2003 r., sygn. akt IV CK 158/02, Lex nr 106578; 30 stycznia 2008 r., sygn. akt III CSK 255/07, OSNC nr 3/2009, poz. 47; 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt IV CK 215/03, Lex nr 152889). Wychodząc z założenia o nierozzerwalnym związku prawa spadkowego z prawem rodzinnym oraz determinowanym przepisami tegoż ostatniego rozumieniem wzajemnych praw i obowiązków małżonków oraz rodziców i dzieci, podkreśla się w judykaturze przydatność prawa do zachowku w ochronie instytucji prawa rodzinnego oraz sprawiedliwości społecznej (np. wyroki Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z: 31 marca 2011 r., sygn. akt I ACa 99/11, OSAB nr 1/2011, s. 21-28 oraz 25 marca 2011 r., sygn. akt I ACa 118/11, OSAB nr 1/2011, s. 17-20; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt I ACa 1349/11, Lex nr 1120012). W zagranicznym orzecznictwie konstytucyjnym dostrzega się z kolei nie tylko przydatność prawa do zachowku, ale i jego konstytucyjną niezbędność (zob. np. uchwała Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt 1BvR 1644/00 i 1BvR 188/03). W tym kontekście istotne jest również, że żaden z pytających sądów w niniejszej sprawie nie kwestionuje przydatności ochrony udzielanej uprawnionym przez prawo do zachowku. Ciężar argumentacji pytających sądów spoczywa bowiem na „automatyzmie” prawa do zachowku i naruszeniem wymogu proporcjonalności *sensu stricto*.

Po piąte, udzielenie przez prawo spadkowe ochrony prawnej i ekonomicznej najbliższym spadkodawcy na wypadek rozrządzenia majątkiem na wypadek śmierci jest rozwiązaniem powszechnie spotykanym i akceptowanym w państwach członkowskich Unii Europejskiej (szerzej zob. P. Księżak, *Zachówek...*, s. 26-40; M. Załucki, *Wydzieńczenie...*, s. 164). Trafnie zatem konstataje Marszałek Sejmu, że „dane prawnoporównawcze pokazują, że niezależnie od stopnia rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz głębokich różnic kulturowych i obyczajowych, idea ochrony członków najbliższej rodziny spadkodawcy jest niezwykle uniwersalna i aktualna”. Odnosząc się do tendencji rozwojowych, w piśmiennictwie podkreśla się co prawda, że choć prawo do zachowku, oprócz rezerwy spadkowej, jest jednym z dominujących sposobów ochrony przed arbitralnością rozrządzeń *in mortis causa*, to „coraz większą popularność zyskują rozwiązania alimentacyjne” (M. Załucki, *Wydzieńczenie...*, s. 164; W. Borysiak, *Ochrona...*, s. 187). Stwierdzenie to nie podważa jednak tezy o przydatności prawa do zachowku jako elementu systemu prawa spadkowego. Podnosi się bowiem również, że w europejskich systemach prawa spadkowego „daje się zauważyć trend do przechodzenia z systemu rezerwy na zachówek” (P. Księżak, *Zachówek...*, s. 100). W tym kontekście istotne jest także, że w toku prac, mających na celu zbliżanie prawodawstw spadkowych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz wypracowanie kolizyjnego instrumentu europejskiego w tym zakresie, nie kwestionując przydatności zachowku, poddano pod rozważenie konieczność stosowania prawa o zachowku w sytuacji, w której prawo wyznaczone normą kolizyjną nie zna tego rodzaju ochrony albo określa ją w inny sposób (zob. m.in. Komisja Europejska, *Zielona księga. Prawo spadkowe i testamenty*, Bruksela 1 marca 2005, COM(2005) 65; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 26 października 2005 r. w sprawie Zielonej księgi nt. prawa spadkowego i testamentów COM(2005) 65 końcowy, Dz. Urz. UE C 28 z 3.02.2006, s. 1).

Po szóste, oceniając przydatność zaskarżonego przepisu, nie sposób nie dostrzec stabilnej tendencji legislacyjnej w zakresie regulacji prawa do zachowku. Instytucja ta jest głęboko zakorzeniona w tradycji polskiego prawa spadkowego. Jeszcze przed wejściem w życie kodeksu cywilnego prawo do zachowku przewidywał art. 151 dekretu z dnia 8 października 1946 r. – Prawo spadkowe (Dz. U. Nr 60, poz. 328, ze zm.). Pomimo zmieniających się warunków społecznych oraz kolejnych zmian prawodawczych w obszarze prawa prywatnego, art. 991 kodeksu cywilnego obowiązuje w niezmiennym brzmieniu od 1965 r., a dokonane przez prawodawcę zmiany w tytule IV, księgi IV kodeksu cywilnego nie zmodyfikowały istoty prawa do zachowku (zob. ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 85, poz. 458 oraz ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321). Zrekonstruowane

powyżej *ratio legis* i uzasadnienie, które przyświecały prawodawcy przy wprowadzeniu prawa do zachowku, nie utraciły swojego znaczenia i nie zostały zasadniczo zmodyfikowane w późniejszym okresie. Przyjęte rozwiązanie racjonalny prawodawca zdaje się traktować jako optymalne w swej istocie.

4.4. Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 991 kodeksu cywilnego jest rozwiązaniem niewątpliwie przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionego w świetle konstytucyjnych wartości. Należy jednak zauważyć, że powoływanie się na konkretną wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ograniczeń praw i wolności nie rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym. Ciężar analizy przesuwają się na kolejne przesłanki testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności.

#### 5. Niezbędność ograniczenia prawa podmiotowego dziedziczenia.

5.1. Zgodnie z wymogiem niezbędności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony wartości wymienionych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, niezbędność rozstrzyga o tym, że ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności.

5.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenie swobody testowania w przedmiotowo istotnym zakresie jest niezbędne ze względu na ochronę praw i wolności innych osób w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc osób z kręgu najbliższej rodziny spadkodawcy. Pomimo iż normy konstytucyjne nie gwarantują konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku, prawodawca zobowiązany jest stworzyć rozwiązania zabezpieczające – na wypadek rozrządzenia majątkiem *in mortis causa* – sytuację ekonomiczną i prawną określonych podmiotów, które pozostają w konstytucyjnie relewantnych relacjach rodzinnych z spadkodawcą.

W tym kontekście istotne jest, że prawo do zachowku stanowi konsekwencję przyjętego porządku dziedziczenia oraz przysługuje jedynie zstępny, małżonkowi i rodzicom spadkodawcy. Prawodawca nie zdecydował się w szczególności na przyznanie prawa do zachowku rodzeństwu lub dziadkom spadkodawcy (syntetycznie o dyskusji zob. P. Księżak, *Zachowek...*, s. 108-111). Prawo do zachowku stanowi zatem ograniczenie wolności testowania jedynie na rzecz najbliższych spadkodawcy, z którymi za życia tworzył on „małą rodzinę” oraz „wielką rodzinę”.

5.2.1. W odniesieniu do ochrony zstępnych i małżonka spadkodawcy, uzasadnieniem ograniczenia swobody testowania jest konstytucyjny nakaz ochrony rodzicielstwa i małżeństwa – wywiedziony w szczególności z art. 18 Konstytucji. Stanowiąc o obowiązkach władzy publicznej i udzielając ochrony w sensie przedmiotowym, przepis ten nie przesądza o konkretnym systemie zabezpieczenia małżonka i dzieci spadkodawcy. Ponadto z samego istnienia więzi rodzinnych nie wynika też uprawnienie do uzyskania tytułu prawnego przysługującego osobie zmarłej przez pozostałych przy życiu członków jej rodziny. Tytuł prawny (prawo własności lub inne prawo majątkowe) przysługuje określonym osobom, a nie rodzinie jako takiej. Rodzina nie ma zaś osobowości prawnej, nie może być odrębnym podmiotem praw i obowiązków, zwłaszcza o wymiarze majątkowym (por. wyrok TK z 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74). Niemniej jednak art. 18 Konstytucji rozstrzyga o konieczności uregulowania w ustawie ochrony wymienionych w nim instytucji prawa rodzinnego, których treść powinna być tak ukształtowana, aby zapewnić „harmonijne ukształtowanie stosunków rodzinnych dla dobra wszystkich jej członków, przy szczególnym uwzględnieniu dobra dziecka jako wartości o podstawowym znaczeniu konstytucyjnym” (wyrok z 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 77).

Zważywszy na dyrektywę zagwarantowania efektywności norm konstytucyjnych, prawodawca zobowiązany jest nie tylko umożliwić jednostkom samorealizację w ramach małżeństwa i rodzicielstwa, ale także ustanowić wszystkie niezbędne regulacje, które będą przydatne, niezbędne i proporcjonalne w umacnianiu więzów małżeńskich i rodzicielskich oraz będą sprzyjać wykonywaniu wzajemnych praw i obowiązków wynikających z istoty małżeństwa i rodzicielstwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konstytucjonalizacja instytucji prawa rodzinnego ma sens tylko przy przyjęciu, że na poziomie konstytucyjnym sformułowano pewne minimum gwarancyjne wyrażające się w istnieniu między małżonkami obowiązku wspierania się i wzajemnej pomocy, a między rodzicami i dzieckiem – w pojęciu opieki. Kształtując instytucję małżeństwa, prawodawca zobowiązany jest wszakże uwzględnić m.in. autonomię woli małżonków (art. 30 Konstytucji), ich równość w prawie (art. 33 ust. 1 Konstytucji). Kształtując z kolei prawnorodzinne relacje między rodzicami a dzieckiem, prawodawca zobowiązany jest

uwzględnić m.in. autonomię woli dziecka (art. 30 Konstytucji), jego równość w prawach (art. 32 i art. 33 ust. 1 Konstytucji), prawa rodziców do wychowania i nauczania moralnego dziecka (art. 53 ust. 3 Konstytucji), specyfikę praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji), pierwszeństwo opieki rodzicielskiej (art. 72 ust. 2 Konstytucji).

Wybierając ustawowy model małżeństwa i rodzicielstwa, a zatem określając relewantne prawnie stosunki między małżonkami oraz rodzicami i dziećmi, prawodawca nie może też pominąć konstytucyjnego wymogu zachowania godności, rozumianej jako „prawo osobistości” (art. 30 Konstytucji – zob. szerzej o pojęciu wyrok z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19). W orzecznictwie konstytucyjnym tak rozumiana godność jest utożsamiana z istnieniem „«pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym»” (wyrok pełnego składu TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 24 oraz wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54). Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2002 r. (sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65) „Na tle art. 30 Konstytucji sytuacja, w której człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem (...), byłby «zastępowalną wielkością», a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci lub zarzut «ustawowego odpodmiotowienia-urzeczowienia» – mogą być uznane co do zasady za naruszenie godności”. Naruszenie takie musiałyby „poniżyć jednostkę, krzywdząc ją traktować, godzić w jej status obywatelski, społeczny czy zawodowy, wywołując usprawiedliwione okolicznościami intersubiektywne przeświadczenie, że jednostkę dotknęła poprzez takie regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda” (wyrok z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63). Chroniąc godność małżonka, rodziców i dziecka, prawodawca zobowiązany jest zatem ukształtować wzajemne prawne relacje małżeńskie lub rodzicielskie w ten sposób, żeby zarazem uniemożliwić uprzedmiotowienie dziecka, rodziców lub małżonka, jak i zagwarantować im minimum materialne umożliwiający godne funkcjonowanie i samorealizację w ramach stosunku małżeństwa lub rodzicielstwa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że choć normy konstytucyjne nie odnoszą się wyczerpująco do przedmiotowo istotnych instytucji prawa rodzinnego, niemniej jednak wymagają, aby wszelkie ustawowe regulacje odnoszące się do statusu małżonków, rodziców lub dzieci przyjmowały za punkt wyjścia wartość, jaką jest solidarność małżeńska i rodzicielska oraz realizowały konstytucyjną ochronę godności przy regulacji wzajemnych praw i obowiązków. Aktualny pozostaje pogląd, że art. 18 Konstytucji nakazuje „podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami” (wyrok o sygn. P 19/07; zob. też wyrok z 18 maja 2005 r., sygn. K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51). Stabilizacja więzi rodzinnych wymaga aby nie były one podważane w sposób dowolny (por. na przykładzie wyroku z 28 kwietnia 2003 r., sygn. K 18/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 32). Konstytucyjna ochrona małżeństwa i rodzicielstwa nie ogranicza się przy tym tylko do przepisów regulujących prawa i obowiązki oraz czynności *inter vivos*, ale wymaga również wprowadzenia rozwiązań prawodawczych na wypadek śmierci małżonka, rodziców lub dziecka (zob. na przykładzie statusu rodziców na wypadek śmierci dziecka – cyt. wyrok o sygn. SK 61/06).

5.2.2. W odniesieniu do ochrony innych niż zstępni i małżonek najbliższych spadkodawcy (np. rodziców spadkodawcy) uzasadnieniem ograniczenia wolności testowania jest konstytucyjny nakaz ochrony rodziny (art. 18 Konstytucji) oraz życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji) interpretowany w świetle nakazu ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji).

Odnosząc sformułowane powyżej na gruncie art. 18 i art. 30 Konstytucji uwagi również do rodzin wielopokoleniowych, należało uznać, że choć normy konstytucyjne nie regulują wyczerpująco problematyki ochrony rodziny, niemniej jednak wymagają, aby wszelkie ustawowe regulacje przyjmowały za punkt wyjścia wartość, jaką jest solidarność rodzinna oraz realizowały konstytucyjną ochronę godności przy regulacji wzajemnych praw i obowiązków również innych członków rodziny (np. rodziców spadkodawcy). Art. 18, art. 30 i art. 47 Konstytucji wymagają zatem nie tylko powstrzymania się organów władzy publicznej od nieuprawnionej ingerencji w życie rodzinne, ale nakładają szereg pozytywnych obowiązków w zakresie ochrony stabilności i trwałości oraz wspierania małżeństwa, rodzicielstwa i rodziny (m.in. w sferze praw majątkowych, dziedziczenia, świadczeń socjalnych).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zachowku służy zagwarantowaniu solidarności wpisanej w konstytucyjną koncepcję rodzicielstwa, małżeństwa i rodziny, a tym samym stanowi uzasadnione konstytucyjnie ograniczenie prawa spadkobiercy z uwagi na ochronę praw innych osób. Nie znaczy to jednak, że przyjęty przez prawodawcę krąg uprawnionych do zachowku Trybunał uważa za optymalny i jedyny możliwy w świetle regulacji konstytucyjnej. Niewątpliwie rozszerzenie bez racjonalnego i konstytucyjnego uzasadnienia kręgu podmiotowego uprawnionych do zachowku może doprowadzić do niespełnienia wymogu niezbędności, a także skutkować nałożeniem nadmiernego ciężaru na spadkodawcę, gdyż „im krąg uprawnionych jest szerszy tym zakres swobody

testowania (materialnej) ulega zawężeniu” (P. Księżak, *Zachowek...*, s. 109, M. A. Zachariasiewicz, *Zachowek...*, s. 200). Niemniej jednak ocena zaskarżonego przepisu pod kątem wymogu niezbędności wymaga ograniczenia się przez Trybunał jedynie do konstytucyjnego uzasadnienia ochrony obowiązującej i poddanej kontroli regulacji. Z niniejszych rozważań wynika tylko, że w świetle art. 18, art. 30 i art. 47 Konstytucji niezbędna jest ochrona przez prawo spadkowe małżonka, zstępnych i rodziców spadkodawcy.

5.3. Przechodząc do oceny, czy ochronę solidarności rodzinnej oraz realizację wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych można osiągnąć bez konieczności wprowadzania lub z zastosowaniem mniej dolegliwych ograniczeń prawa dziedziczenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Po pierwsze, z uwagi na szczególną sytuację, związaną ze śmiercią jednego z członków rodziny, zapewnienie ochrony jego najbliższym możliwe jest jedynie na gruncie instytucji prawa spadkowego i tylko przez ograniczenie swobody testowania. W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się funkcja prawa do zachowku, jako swoistej gwarancji w razie wystąpienia naruszającej solidarność rodzinną arbitralności spadkodawcy.

Po drugie, nie zasługuje na uwzględnienie argument pytających sądów, jakoby mniej dolegliwym dla spadkodawcy środkiem, który pozwala osiągnąć podobny do prawa do zachowku skutek, był system alimentacyjny. Nie odnosząc się szczegółowo do konstrukcyjnych różnic między systemem zachowku, rezerwy, roszczeń alimentacyjnych oraz systemami mieszanymi, należy zauważyć, że na etapie oceny niezbędności ograniczenia prawa dziedziczenia, w niniejszej sprawie, podstawowe znaczenie ma to, że zasadą jest udzielenie ochrony w zależności od istnienia więzi między uprawnionymi a spadkodawcą. Różnice między powołanymi wyżej systemami zasadzają się w szczególności na odmiennym uregulowaniu momentu udzielenia ochrony, jej skutków rzeczowych i obligacyjnych oraz wprowadzeniu dodatkowych jej przesłanek (np. sytuacja osobista, niedostatek, wymogi słuszności). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w stanie prawnym, w którym normy konstytucyjne odnoszą się jedynie do prawa dziedziczenia i nie przewidują konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku, nie ma podstaw do abstrakcyjnego przedkładania systemu roszczeń alimentacyjnych nad systemem zachowku.

Po trzecie, nie zasługuje na uwzględnienie argument pytających sądów, jakoby mniej dolegliwym dla spadkodawcy a zarazem korzystnym dla jego bliskich środkiem, który pozwala osiągnąć podobny do prawa do zachowku skutek, była ochrona udzielana w ramach swobodnej oceny sędziowskiej. Zważywszy na prawnopodmiotowy i prawnoustrojowy charakter konstytucyjnej ochrony prawa dziedziczenia, wszelkie ograniczenia swobody testowania powinny zostać precyzyjnie określone w ustawie. Silna konstytucyjna ochrona własności i dziedziczenia nie pozwala tym samym na pozostawienie przez prawodawcę nieproporcjonalnie obszernego marginesu uznania organom stosującym prawo spadkowe. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że posługiwanie się przez prawodawcę pojęciami nieostrymi, jakkolwiek dopuszczalne, a niekiedy konieczne z uwagi na potrzeby obrotu i ochronę konkretnych praw i wolności, nie może prowadzić do przeniesienia całego ciężaru rozstrzygnięcia o przyznaniu prawa jednostce, z którym nierozzerwalnie wiąże się ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego, na proces stosowania prawa (z zastrzeżeniem standardu sformułowanego w wyroku z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254). W konsekwencji ochrona prawna i ekonomiczna bliskich spadkodawcy nie może zostać uzależniona tylko i wyłącznie od definiowanego *a casu ad casum* w orzecznictwie sądowym kryterium słuszności. Podobnie nie jest możliwe wyznaczanie kręgu uprawnionych tylko i wyłącznie w zależności od definiowanego *a casu ad casum* w orzecznictwie sądowym kryterium bliskości. Automatyczne przenoszenie znanej w systemach *common law* koncepcji alimentacyjnej ochrony bliskich spadkodawcy do polskiego porządku stanowienia i stosowania prawa niesie zawsze ryzyko nadmiernego i nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego oraz podważenia zaufania do pewności i stabilności prawa. Choć niewątpliwie rozwiązania te pozwalają dostosować rozstrzygnięcie do warunków faktycznych każdej indywidualnej sprawy, niemniej wprowadzają element niepewności oraz umożliwiają na zróżnicowany stopień ingerencji w swobodę testowania.

Po czwarte, nie zasługuje na uwzględnienie argument pytających sądów, jakoby prawo do zachowku stanowiło najbardziej dolegliwe z możliwych ograniczeń prawa dziedziczenia z uwagi na „automatyzm” art. 991 kodeksu cywilnego. Należy bowiem przypomnieć, że w orzecznictwie sądowym powszechnie przyjmuje się możliwość korygowania skutków zastosowania przepisów o zachowku z powołaniem się na zarzut nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 kodeksu cywilnego) w celu zapobieżenia powstaniu sytuacji jaskrawie niesprawiedliwych (zob. m.in. uchwała SN z 19 maja 1981 r., sygn. akt III CZP 18/81, OSNC nr 12/1981, poz. 228; wyrok SN z 7 kwietnia 2004 r., sygn. akt IV CK 215/03; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt I ACa 459/08, Lex nr 550912 oraz aprobowano m.in. M. Pazdan, uwaga 24 do art. 991, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. 2, Warszawa 2003, s. 864).



5.4. Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 991 kodeksu cywilnego spełnia wymóg niezbędności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### 6. Proporcjonalność *sensu stricto* ograniczenia prawa podmiotowego dziedziczenia.

6.1. Zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zachowku nie stanowi nadmiernego względem ciężarów nakładanych na spadkodawcę ograniczenia prawa dziedziczenia. Przemawiają za tym kumulatywnie następujące argumenty:

6.2. Po pierwsze, spadkodawcy przysługuje prawo wydziedziczenia małżonka, zstępnych lub rodziców. Zgodnie z art. 1008 kodeksu cywilnego mocą testamentu można wydziedziczyć uprawnionego, jeżeli: a) wbrew woli spadkodawcy postępuje uporczywie w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego; b) dopuścił się względem spadkodawcy albo jednej z najbliższych mu osób umyślnego przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności albo rażącej obrazy czci; c) uporczywie nie dopełnia względem spadkodawcy obowiązków rodzinnych. Ustawowa konstrukcja wydziedziczenia wzmacnia ponadto pozycję spadkodawcy z następujących powodów: a) wydziedziczenie nie wymaga zachowania szczególnej formuły w testamencie, gdyż wystarczające jest zindywidualizowane wskazanie w testamencie uprawnionego do zachowku; b) przyczyna wydziedziczenia nie musi być szczegółowo opisana przez spadkodawcę, ale powinna wynikać z treści testamentu, przez co należy rozumieć możliwość jej ustalenia na podstawie wykładni testamentu; c) zmiana postępowania uprawnionego przed wydziedziczeniem nie oznacza bezskuteczności wydziedziczenia, a zmiana postępowania po wydziedziczeniu wymaga oceny w kontekście aktu przebaczenia; d) w razie zbiegu podstaw wydziedziczenia, upadek jednej nie oznacza dezaktualizacji pozostałych (zob. w tym kontekście chroniące autonomię woli spadkodawcy uchwały SN z: 13 marca 2008 r., sygn. akt III CZP 1/08, OSNC nr 4/2009, poz. 52 oraz 24 stycznia 2007 r., sygn. akt III CZP 149/06, OSNC nr 12/2007, poz. 178 i cytowany tam wyrok SN z 9 grudnia 1974 r., sygn. akt I CR 873/74, Lex nr 7628).

Skutkiem wydziedziczenia jest pozbawienie wydziedziczonego prawa do zachowku, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia grupy uprawnionych *in concreto* albo powoduje, że prawo do zachowku przysługuje zstępnym wydziedziczonego (art. 1011 kodeksu cywilnego). Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że z uwagi na brzmienie art. 991 oraz art. 992 kodeksu cywilnego wydziedziczenie może prowadzić w konkretnych stanach faktycznych do zwiększenia *in toto* korzyści dla szczerpu wydziedziczonego uprawnionego albo zwiększenia zachowków innych uprawnionych (szerzej zob. P. Księżak, *Zachowek*..., s. 208-209). Niemniej jednak z perspektywy analizowanej przesłanki testu proporcjonalności nie jest konieczne, aby ustawowa regulacja wydziedziczenia w każdym konkretnym wypadku znosiła ograniczenie spadkodawcy prawem do zachowku i poszerzała tym samym jego swobodę testowania. Ważąc argumenty, za wystarczające w niniejszej sprawie Trybunał uznał, że na wypadek zerwania więzi między uprawnionym a spadkodawcą, ostatniemu przysługuje prawo podmiotowe kształtujące w celu ochrony autonomii woli na zasadach wynikających z art. 1008-1011 kodeksu cywilnego.

W piśmiennictwie wydziedziczenie analizowane jest zarówno jako ograniczenie swobody testowania, jak i jej gwarancja (np. B. Kordasiewicz, [w:] *System*..., s. 841; P. Księżak, *Zachowek*..., s. 161-162; M. Załucki, *Wydziedziczenie*..., s. 47, W. Borysiak, *Dziedziczenie. Konstrukcja prawa i ochrona*, Warszawa 2013). Podkreśla się, że jeżeli punktem wyjścia rozważań jest swoboda testowania, to uzależnienie pozbawienia prawa do zachowku od ustawowych przesłanek musi być postrzegane jako ograniczenie tej swobody. Jeżeli natomiast przyjąć, że immanentną cechą dziedziczenia jest ograniczenie spadkodawcy prawem do zachowku, to wówczas instytucja wydziedziczenia służy wzmocnieniu woli spadkodawcy. W pragmatycznym ujęciu podnosi się, że „wydziedziczenie można interpretować jako rozszerzenie swobody testowania jedynie w tych sytuacjach, w których w miejsce osoby pozbawionej zachowku nie wchodzi inne osoby uprawnione. Tak dzieje się zawsze w przypadku wydziedziczenia rodziców i małżonka. Natomiast w razie wydziedziczenia zstępnych tylko wtedy, gdy nie istnieją zstępni dalsi stopniem pokrewieństwa, pochodzący od zstępnego wydziedziczonego” (B. Kordasiewicz, [w:] *System*..., s. 841; zob. też. P. Księżak, *Zachowek*..., s. 162). Zdaniem Trybunału, z perspektywy konstytucyjnej, którą wyznacza prawo podmiotowe dziedziczenia oraz brak podstaw normatywnych do rekonstrukcji konstytucyjnego prawa podmiotowego do zachowku, ustawowe przesłanki wydziedziczenia niewątpliwie mogą być rozpatrywane w kategoriach ograniczenia swobody testowania. Nie wyklucza to jednak odmiennej optyki podjętej w zakresie zaskarżenia oraz kontroli, tak jak w niniejszej sprawie. Przyjmując bowiem za punkt

wyjścia konstytucyjnie chronioną swobodę spadkodawcy oraz uwzględniając poddane konstytucyjnej ocenie w niniejszej sprawie ustawowe jej ograniczenie, Trybunał Konstytucyjny postrzega *in casu* wydziedziczenie jako gwarancję przed nieproporcjonalnym *sensu stricto* nałożeniem ciężaru na spadkodawcę. W świetle obowiązujących norm konstytucyjnych wykluczone jest bowiem ograniczenie swobody testowania prawem do zachowku w ten sposób, że postępowanie uprawnionego względem spadkodawcy byłoby irrelevantne dla przyznanej uprawnionemu ochrony prawnej. Innymi słowy, uprawniony do zachowku nie ma podstawy do żądania – z samego tytułu pokrewieństwa i niezależnie od swego postępowania – niczym nieograniczonej i absolutnej ochrony ze strony prawa spadkowego kosztem swobody testowania spadkodawcy. Prawo spadkodawcy do wydziedziczenia stanowi w tym ujęciu *conditio sine qua non* konstytucyjności prawa do zachowku.

Powyższe rozważania nie oznaczają jednak, że przyjętą przez prawodawcę konstrukcję wydziedziczenia (art. 1008-1010 kodeksu cywilnego) Trybunał uważa za zgodną z obowiązującą regulacją konstytucyjną. Zagadnienie to nie stanowi bowiem przedmiotu niniejszej sprawy i wymagałoby odmiennego z perspektywy konstytucyjnej ujęcia wydziedziczenia.

6.3. Po drugie, ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego przez prawo do zachowku nie można uznać za nadmierne z uwagi na możliwość zawarcia umowy o zrzeczenie się dziedziczenia. Zgodnie z art. 1048 kodeksu cywilnego spadkobierca ustawowy może przez umowę z przyszłym spadkodawcą zrzec się dziedziczenia po nim. Zrzekający się dziedziczenia oraz jego zstępni, których obejmuje zrzeczenie, zostają wyłączeni od dziedziczenia tak jakby nie dożyli otwarcia spadku (art. 1049 § 2 kodeksu cywilnego). W konsekwencji podmioty te nie mogą zostać uznane za powołane do spadku w rozumieniu art. 991 § 1 kodeksu cywilnego i nie przysługuje im zachowek (szerzej zob. P. Księżak, *Zachowek...*, s. 121-129, B. Kordasiewicz, [w:] *System...*, s. 839). W piśmiennictwie podkreśla się, że „praktyczna doniosłość zrzeczenia się dziedziczenia przejawia się właśnie (...) w wyłączeniu prawa do zachowku (...) umowa taka jest z zasady odpłatna, przy czym spadkobierca otrzymuje co prawda określoną korzyść od razu, ale mniej niż wynosiłby jego udział spadkowy, a nawet zachowek” (P. Księżak, *Zachowek...*, s. 121). Niewątpliwie, zrzeczenie się dziedziczenia w praktyce związane jest z otrzymaniem przez zrzekającego się korzyści majątkowej za życia spadkodawcy, niemniej jest to instrument umożliwiający spadkodawcy realizację jego woli podziału majątku i gwarantujący, że spadkobierca nie będzie podnosił żadnych roszczeń w przedmiotowo istotnym zakresie.

6.4. Po trzecie, ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego przez prawo do zachowku nie można uznać za nadmierne z uwagi na możliwość zawarcia umowy o zrzeczenie się zachowku. Dopuszczalność tego rodzaju umowy wynika z konstrukcji prawa podmiotowego i możliwości zrzeczenia się go, a podstawę prawną stanowi art. 1048 kodeksu cywilnego, który umożliwiając zrzeczenie się dziedziczenia, a *maiori ad minus* dopuszcza zrzeczenie się prawa do zachowku (P. Księżak, *Zachowek...*, s. 130-137; B. Kordasiewicz, [w:] *System...*, s. 865; M. Pazdan, *Umowa o zrzeczenie się dziedziczenia w polskim prawie spadkowym*, Rejent nr 4/1997, s. 195). Istota tej umowy polega na zrzeczeniu się przez uprawnionego ochrony prawnej, jaką gwarantują mu przepisy o prawie do zachowku, a to w konsekwencji umożliwia spadkodawcy rozrządzenie majątkiem wedle własnej woli i bez ryzyka, że obdarowani będą musieli pokrywać w przyszłości zachowek uprawnionego. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w zależności od stanu faktycznego, przez umowę zrzeczenia się zachowku spadkodawca może zatem albo doprowadzić do nieograniczonej zaskarżonym przepisem swobody testowania, albo przynajmniej ją poszerzyć przez ograniczenie obowiązku pokrycia zachowku. W piśmiennictwie podkreśla się, że „skutek umowy o zrzeczenie się zachowku jest zatem inny niż zrzeczenia się dziedziczenia, w wielu wypadkach korzystniejszy dla spadkodawcy, bowiem zwiększający (o wartość zachowku) jego swobodę testowania. Dzięki zrzeczeniu się zachowku spadek jest obciążony mniejszym długiem o pokrycie roszczeń o zachowek” (P. Księżak, *Zachowek...*, s. 137).

6.5. Po czwarte, ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego przez prawo do zachowku nie można uznać za nadmierne z uwagi na wyłączenie z kręgu uprawnionych *in concreto* do zachowku podmiotów niegodnych dziedziczenia. Skoro spadkobierca niegodny zostaje wyłączony od dziedziczenia, tak jakby nie dożył otwarcia spadku, a uprawnionym do zachowku są jedynie podmioty, które *in concreto* byłyby powołane do spadku z ustawy, to należy uznać, że niegodny dziedziczenia jest również niegodny zachowku. Dostrzegając wieloaspektowość problematyki stwierdzenia niegodności dziedziczenia, Trybunał Konstytucyjny na potrzeby niniejszej sprawy przyjął, że niegodność dziedziczenia może być również analizowana jako instytucja chroniąca autonomię woli spadkodawcy i zapobiegająca jej nadmiernemu ograniczeniu. Możliwość orzeczenia z mocą wsteczną od chwili otwarcia spadku o niegodności zapobiega objęciu ochroną tych spośród bliskich spadkodawcy, którzy

dopuszcili się umyślnie ciężkiego przestępstwa przeciwko spadkodawcy, podstępem lub groźbą nakłonili spadkodawcę do sporządzenia lub odwołania testamentu albo w taki sam sposób przeszkadzili mu w dokonaniu jednej z tych czynności, umyślnie ukryli lub zniszczyli testament spadkodawcy, podrobili lub przerobili jego testament albo świadomie skorzystali z testamentu przez inną osobę podrobionego lub przerobionego (art. 928 § 1 k.c.). W ten sposób prawodawca zapobiega powstaniu sytuacji nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa dziedziczenia. Za takowe należałoby niewątpliwie uznać jednoczesne ograniczenie autonomii woli w zakresie rozrządzenia majątkiem *in mortis causa* i przyznanie uprawnień osobom, które umyślnie dopuściły się czynów niegodnych względem spadkodawcy, bez możliwości następczej, sądowej oceny ich postępowania. Z perspektywy wartości, jaką jest spójność i efektywność systemu prawnego w kontekście konstytucyjnego prawa dziedziczenia, bez znaczenia jest, że niegodność dziedziczenia powstaje w następstwie konstytucyjnego orzeczenia sądu wydanego z inicjatywy uprawnionego po śmierci spadkodawcy i w zasadzie w oderwaniu już od jego woli (zob. jednak znaczenie art. 930 kodeksu cywilnego). Przede wszystkim należy zauważyć, że niektóre działania wymierzone w autonomię woli spadkodawcy mogą nastąpić poza jego wiedzą lub po śmierci i otwarciu spadku. Wprowadzenie zaś do systemu prawnego niegodności dziedziczenia oznacza, że każdemu spadkodawcy zagwarantowano, iż niezależnie od podjętych przez niego czynności przed śmiercią oraz jego możliwości *in concreto* rozporządzenia majątkiem, system prawny umożliwi ze skutkiem wstecznym odsunięcie od dziedziczenia i innych korzyści takich osób, których postępowanie obiektywnie podważa przyznanie im ochrony prawnej i związanych z tym korzyści.

6.6. Po piąte, ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego przez prawo do zachowku nie można uznać za nadmierne z uwagi na możliwość wyłączenia z kręgu uprawnionych *in concreto* do zachowku małżonka wyłączanego od dziedziczenia, jeżeli spadkodawca wystąpił o orzeczenie rozwodu lub separacji z jego winy, a żądanie to było uzasadnione (art. 940 § 1 kodeksu cywilnego). Małżonka wyłączanego od dziedziczenia w następstwie orzeczenia sądowego należy traktować tak, jakby nie dożył otwarcia spadku, a to powoduje, że nie byłby on powołany do spadku z ustawy (art. 991 kodeksu cywilnego) i nie ma prawa do zachowku. Ochrona autonomii woli spadkodawcy w rozrządzeniu majątkiem na wypadek śmierci przejawia się w możliwości uwzględnienia na potrzeby prawa spadkowego niektórych następstw rozwodu lub separacji pomimo braku prawomocnego orzeczenia. W piśmiennictwie przyjmuje się, że wyłączenie małżonka na podstawie art. 940 kodeksu cywilnego w pewnym sensie zastępuje na gruncie prawa spadkowego rozwód, który nie został orzeczony z powodu śmierci spadkodawcy (P. Księżak, *Zachowek...*, s. 120).

6.7. Po szóste, spadkodawca może rozstrzygnąć o sposobie realizacji prawa do zachowku przez powołanie konkretnych podmiotów do spadku, uczynienie na ich rzecz zapisu albo przez darowiznę. Wybrany przez spadkodawcę sposób zaspokojenia zachowku wiąże uprawnionego, który nie może odrzucić przypadającej mu części spadku lub zapisu i następnie dochodzić wierzytelności pieniężnej. Innymi słowy, jeżeli uprawniony z art. 991 § 1 kodeksu cywilnego otrzyma zachówek bądź w postaci powołania do spadku, bądź w postaci zapisu, należy uznać, iż został on należycie zaspokojony.

6.8. Po siódme, prawo do zachowku nie stanowi nadmiernego względem ciężarów nakładanych na spadkodawcę ograniczenia prawa dziedziczenia w sytuacji, w której spadkodawcy przysługuje prawo wyboru reżimu prawnego, któremu podlegać ma sprawa spadkowa. Zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 80, poz. 432) „1. Spadkodawca w testamencie lub w innym rozrządzeniu na wypadek śmierci może poddać sprawę spadkową swojemu prawu ojczystemu, prawu miejsca swojego zamieszkania albo prawu miejsca swojego zwykłego pobytu z chwili dokonania tej czynności lub z chwili swojej śmierci. 2. W razie braku wyboru prawa w sprawie spadkowej właściwe jest prawo ojczyste spadkodawcy z chwili jego śmierci”. Zważywszy na szerokie rozumienie sprawy spadkowej, obejmujące swym zakresem również problematykę ochrony bliskich spadkodawcy w formie zachowku oraz uwzględniając możliwość wyboru przez spadkodawcę między prawem ojczystym, prawem miejsca zamieszkania lub prawem miejsca zwykłego pobytu z chwili dokonania czynności na wypadek śmierci albo z chwili śmierci, należy uznać, że spadkodawca może świadomie i wedle własnego uznania udzielić im ochrony prawnej i ekonomicznej wedle systemu zachowku, systemu rezerwy, systemu roszczeń alimentacyjnych lub innego systemu prawnego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że w świetle art. 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz. Urz. UE L 201 z 27.02.2012 r., s. 107-134)

„Każdy może dokonać wyboru prawa państwa, którego obywatelstwo posiada w chwili dokonywania wyboru lub w chwili śmierci, jako prawa, któremu podlega ogół spraw dotyczących jego spadku. Każdy kto posiada więcej niż jedno obywatelstwo, może wybrać prawo każdego państwa, którego obywatelstwo posiada w chwili dokonywania wyboru lub w chwili śmierci”. Prawu ustalonemu na podstawie dokonanego wyboru podlega ogół spraw dotyczących spadku.

6.9. Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 991 kodeksu cywilnego nie stanowi nieadekwatnego ciężaru nałożonego na spadkodawcę.

## 7. Konstytucyjne prawo do prywatności.

7.1. Art. 47 Konstytucji stanowił wielokrotnie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma zatem potrzeby szczegółowego omawiania dotychczasowego orzecznictwa i na potrzeby niniejszej sprawy wystarczy przypomnieć, że stanowiąc jeden z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego konstytucyjne prawo podmiotowe do prywatności gwarantuje w szczególności możliwość samodzielnego wyznaczania przez jednostkę sfer dostępności innym podmiotom informacji o sobie (autonomia informacyjna jednostki) oraz możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym (autonomia decyzyjna jednostki). W sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnianiem, w sposób naruszający wymogi przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*, informacji m.in. o: 1) stanie zdrowia (zob. wyroki z: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3); 2) sytuacji majątkowej (zob. wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83); 3) sytuacji rodzinnej (zob. wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63); 4) przeszłości politycznej (zob. wyrok z 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103); 5) nazwisku lub wizerunku (zob. wyrok z 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57) lub 6) innych informacjach niezbędnych dla działań organów władzy publicznej (zob. wyrok z 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116). W sferze autonomii decyzyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed – dokonaną z naruszeniem wymogów przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – ingerencją w decyzje jednostki m.in. o: 1) własnym życiu lub zdrowiu (zob. wyrok z 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 80); 2) kształtowaniu życia rodzinnego (zob. wyrok z 28 kwietnia 2003 r., sygn. K 18/02; 3) wychowaniu dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem (zob. wyrok z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163).

7.2. Art. 47 Konstytucji w zakresie, w jakim gwarantuje autonomię informacyjną, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Zarzut naruszenia prawa do prywatności sprowadza się bowiem do twierdzenia o ograniczeniu przez zaskarżony przepis autonomii decyzyjnej spadkodawcy w obszarze jego relacji osobistych i prawnorodzinnych. Pytający sąd twierdzi, że art. 991 kodeksu cywilnego nie pozwala w sposób swobodny i zgodnie z relewantnym dla każdego wypadku stanem faktycznym kształtować przez spadkodawcę więzów osobistych i rodzinnych za pomocą rozrządzeń majątkiem na wypadek śmierci. Niewątpliwie bowiem w ramach autonomii decyzyjnej spadkodawca może oceniać postępowanie członków swojej najbliższej rodziny jak i innych bliskich i w konsekwencji tej oceny dokonywać przysporzeń na rzecz osób, których postępowanie jest mu bliskie, zasługuje na aprobatę lub powiązane zostało z roztoczoną nad spadkodawcą opieką. W związku z tak sformułowanym problemem konstytucyjnym, mając na uwadze swoje wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, co następuje:

Po pierwsze, autonomia decyzyjna jednostki w sferze życia prywatnego może zostać ograniczona zarówno bezpośrednio przez wprowadzenie zakazów (np. zakaz uznania dziecka po jego śmierci – zob. wyrok o sygn. SK 61/06) lub nakazów (np. nakaz zapięcia pasów bezpieczeństwa – wyrok z 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108), jak i pośrednio przez wprowadzenie regulacji, która wpływa na decyzyjność jednostki (np. rozwiązanie stosunku służbowego lub stosunku pracy *ex lege* z dniem wstąpienia w związek małżeński – wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Zaskarżony przepis jest przykładem drugiego rodzaju regulacji. Prawo spadkowe nie formułuje bowiem nakazów ani zakazów odnośnie do rozrządzenia majątkiem na rzecz najbliższych członków rodziny spadkodawcy. Niemniej jednak przez zagwarantowanie przyszłego i potencjalnego prawa do zachowku, którego wysokość uzależniona jest od wysokości udziału spadkowego, a oblicza się z uwzględnieniem darowizn i zapisów windykacyjnych dokonanych przez

spadkodawcę (art. 992-art. 997 kodeksu cywilnego), dochodzi pośrednio do ograniczenia decyzyjności spadkodawcy w sferze życia prywatnego.

Po drugie, autonomia decyzyjna jednostki w sferze życia prywatnego może zarazem podlegać komplementarnej ochronie na gruncie innych norm konstytucyjnych. Prawo do prywatności znajduje zastosowanie do wielu różnych sfer aktywności jednostek, obejmując ochroną wielopoziomą sieć dóbr osobistych i pozostając tym samym w ścisłym związku ze szczegółową regulacją zawartą m.in. w art. 30, art. 48, art. 49, art. 50, art. 51, art. 53 ust. 1 i 7 oraz art. 76 Konstytucji. W niniejszej sprawie istnieje z kolei ścisły związek między ochroną autonomii spadkodawcy w kształtowaniu więzów osobistych i rodzinnych za pomocą rozrządzeń majątkiem na wypadek śmierci a ochroną konstytucyjnego prawa dziedziczenia. Implikuje to zasadność odniesienia ustaleń w zakresie przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia art. 64 ust. 1 Konstytucji do oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 47 Konstytucji.

Po trzecie, autonomia decyzyjna jednostki w sferze życia prywatnego nie ma wymiaru absolutnego i nie oznacza, że jednostka może w sposób arbitralny kształtować swoje relacje prawnorodzinne. Na marginesie głównego wywodu w sprawie o sygn. K 18/02, akcentując m.in. konieczność ochrony dobra dziecka, Trybunał stwierdził, że „[p]rawo do ochrony życia rodzinnego nie ma charakteru absolutnego. Nie można więc z góry wykluczyć zasadności ustanowienia ograniczeń, które wyłączyłyby *in casu* możliwość ustalenia ojcostwa w stosunku do osoby będącej ojcem biologicznym (np. w wypadku działania o charakterze przestępczym skierowanego przeciwko matce)”. Podobnie w niniejszej sprawie autonomia spadkodawcy nie może prowadzić do arbitralnego podważenia konstytucyjnej ochrony solidarności rodzinnej.

7.3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zachowku nie stanowi niekonstytucyjnego ograniczenia prawa do ochrony życia prywatnego spadkodawcy. W warunkach niniejszej sprawy, do oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 47 Konstytucji, odpowiednie zastosowanie miały ustalenia dokonane na gruncie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### 8. Konkluzja.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zachowku stanowi uzasadnione konstytucyjnie ograniczenie praw podmiotowych. Nie oznacza to jednak, że przyjęty przez prawodawcę krąg uprawnionych do zachowku oraz wysokość roszczenia o zachówek Trybunał uznał za optymalny i jedyny możliwy w świetle regulacji konstytucyjnej. Prawodawcy przysługuje w tym zakresie swoboda regulacyjna, włącznie ze zmianą ustawowego systemu ochrony najbliższych spadkodawcy m.in. na model mieszany lub model roszczeń alimentacyjnych. W każdym jednakże wypadku działanie prawodawcy może podlegać ocenie z perspektywy konstytucyjnych gwarancji prawa dziedziczenia oraz prawa do prywatności.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

86

**WYROK**  
z dnia 25 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt SK 17/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 21 maja i 25 lipca 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Marka Piechowiaka o zbadanie zgodności art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma stanowi podstawę do odrzucenia przez sądy administracyjne skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego w sytuacji, w której pełnomocnik został ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną wynosi 7 dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu winien on dopełnić czynności dla której uchybiono terminu (skargi kasacyjnej), zaś termin ma być liczony od dnia udzielenia pełnomocnictwa, z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji,
- 2) Moniki Niedzwieckiej o zbadanie zgodności:
  - a) art. 87 § 1 w związku z art. 88 ustawy powołanej w punkcie 1 – rozumianych w ten sposób, iż za ustanie przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa pełnomocnikowi przydzielonemu z urzędu skarżącemu – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji,
  - b) art. 177 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji,
  - c) art. 177 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 87 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529), rozumiany w ten sposób, że – w sytuacji niedochowania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, o którym mowa w art. 177 § 1 tej ustawy, na skutek wystąpienia o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego – przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z dniem, w którym powiadomiony o ustanowieniu pełnomocnik ma możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz.1004.

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. M. Piechowiak w skardze konstytucyjnej z 12 października 2009 r. wniósł o zbadanie zgodności art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma stanowi podstawę do odrzucenia przez sądy administracyjne skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego w sytuacji, w której pełnomocnik został ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną, wynosi 7 dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu winien on dopełnić czynności, dla której uchybiono terminowi (skargi kasacyjnej), zaś termin ma być liczony od dnia udzielenia pełnomocnictwa, z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującej sprawy:

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 5 listopada 2008 r. oddalił skargę M. Piechowiaka na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczącą zasiłku rodzinnego. Skarżący wystąpił z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, pełnomocnik z urzędu został ustanowiony 14 stycznia 2009 r., pełnomocnictwo podpisano 16 stycznia 2009 r. Pełnomocnik skarżącego 11 lutego 2009 r. złożył skargę kasacyjną, zakładając, że termin do jej wniesienia biegnie, w przypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu, od dnia, w którym pełnomocnik otrzymał wiadomość o wyznaczeniu go przez właściwy organ samorządu zawodowego do reprezentowania określonej osoby. Na wypadek gdyby sąd nie podzielił takiego stanowiska w kwestii początku biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, pełnomocnik skarżącego złożył wniosek o przywrócenie terminu do jej wniesienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 24 lutego 2009 r. odrzucił skargę kasacyjną skarżącego jako wniesioną po terminie, nie rozpoznając wniosku o przywrócenie tego terminu. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 15 kwietnia 2009 r. uchylił postanowienie WSA z 24 lutego 2009 r., stwierdzając, że sąd ten jako pierwszy powinien rozpoznać wniosek o przywrócenie terminu. WSA postanowieniem z 12 maja 2009 r. odrzucił wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jako złożony po terminie. NSA postanowieniem z 28 lipca 2009 r. odrzucił skargę kasacyjną jako złożoną po terminie.

Sądy administracyjne orzekające w sprawie M. Piechowiaka przyjęły, że postępowanie w sprawie wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego w otwartym terminie do wniesienia skargi kasacyjnej nie ma wpływu na bieg tego terminu. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej lub udzielenie pełnomocnictwa po tym terminie jest okolicznością uzasadniającą wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, przy czym wniosek ten powinien być złożony w ciągu 7 dni liczonych od udzielenia pełnomocnictwa.

1.2. Skarżący kwestionuje normę prawną, którą sądy administracyjne zastosowały w jego sprawie, i którą wywodzi z art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a

Skarżący, powołując rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, wskazał, że w postępowaniu karnym początek biegu terminu dla pełnomocnika z urzędu ustanowionego w postępowaniu kasacyjnym biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego ustanowieniu (zob. postanowienie SN z 6 maja 2008 r., sygn. akt II KZ 16/08), a w postępowaniu cywilnym przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w czasie, w którym ma on możliwość jej wniesienia, nie później jednak niż z upływem dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o tym, że został ustanowiony pełnomocnikiem (zob. uchwała SN z 17 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 117/08). Skarżący podkreślił, że taka interpretacja była także

przyjmowana w niektórych rozstrzygnięciach sądów administracyjnych (zob. np. postanowienia NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt I FZ 198/06 i z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II OZ 1322/08).

Skarżący stwierdził, że interpretacja przyjęta przez sądy administracyjne orzekające w jego sprawie prowadzi do naruszającego standardy konstytucyjne zróżnicowania sytuacji stron postępowania przed sądem administracyjnym ze względu na ich status majątkowy. Skorzystanie z prawa pomocy niweczy w takiej sytuacji prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji. Dopełnienie przez pełnomocnika z urzędu wszystkich czynności niezbędnych do przygotowania i wniesienia skargi kasacyjnej jest *de facto* w terminie 7 dni niemożliwe.

Zdaniem skarżącego, taka niekorzystna dla strony interpretacja jest możliwa, ponieważ kwestionowane przepisy p.p.s.a. są wieloznaczne. Podniósł przy tym, że przywrócenie stronie korzystającej z prawa pomocy terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ma umożliwić realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego jednym z elementów jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury.

Podsumowując, skarżący stwierdził, że kwestionowane przepisy, odczytywane we wskazany sposób, naruszają zasadę równości i prawo do sądu, a także zamykają drogę sądową dochodzenia naruszonych praw lub wolności i są niezgodne z zasadą państwa prawnego.

2. M. Niedzwiecka w skardze konstytucyjnej z 22 listopada 2010 r. wniosła o zbadanie zgodności: art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. – rozumianego z ten sposób, iż za ustanie przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa pełnomocnikowi przydzielonemu skarżącemu z urzędu – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji; art. 177 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji oraz art. 177 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującej sprawy:

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 28 października 2009 r. oddalił skargę M. Niedzwieckiej na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczącą zasiłku celowego (wyrok doręczono skarżącej 23 listopada 2009 r.). Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy; prawo to przyznano jej postanowieniem WSA z 10 listopada 2009 r. Okręgowa Rada Adwokacka 9 grudnia 2009 r. wyznaczyła skarżącej adwokata z urzędu, o czym powiadomiono go w piśmie doręczonym 14 grudnia 2009 r.; pełnomocnictwo otrzymał 28 grudnia 2009 r., szczegóły sprawy omówił ze skarżącą na spotkaniu 6 stycznia 2010 r., a następnie 12 stycznia 2010 r. złożył skargę kasacyjną oraz wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

Postanowieniem z 18 lutego 2010 r. WSA odmówił przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, uznając, że siedmiodniowy termin, o którym mowa w art. 87 p.p.s.a., rozpoczyna swój bieg od momentu udzielenia przez stronę pełnomocnictwa i jest wystarczający do tego, aby osoba zawodowo trudniąca się obsługą spraw prawnych spotkała się ze swym mocodawcą celem omówienia kwestii niezbędnych do sporządzenia skargi kasacyjnej, przeanalizowała akta i sporządziła skargę kasacyjną wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. Pełnomocnik zakwestionował to rozstrzygnięcie, zajmując stanowisko, że w przypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu dniem, w którym ustala przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, jest dzień, w którym miał on rzeczywistą możliwość wniesienia skargi kasacyjnej, nie później jednak niż dzień, w którym upłynęło 30 dni od momentu, w którym strona dowiedziała się o jego ustanowieniu. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 7 maja 2010 r. oddalił zażalenie na wymienione wyżej postanowienie; co do biegu terminu zajął wprawdzie takie stanowisko jak pełnomocnik skarżącej, ale stwierdził jednocześnie, że nie można uznać, iż przeszkoda uniemożliwiająca wniesienie skargi kasacyjnej ustala dopiero 6 stycznia 2010 r., i stwierdził, że pełnomocnik uchybił terminowi wskazanemu w art. 87 § 1 p.p.s.a. Z kolei postanowieniem z 20 maja 2010 r. WSA odrzucił skargę kasacyjną ze względu na niedotrzymanie terminu do jej wniesienia, stwierdzając, że bezsporne jest, iż skarga kasacyjna z 12 stycznia 2010 r. została wniesiona z uchybieniem terminu wskazanego w art. 177 § 1 p.p.s.a., a termin do jej wniesienia nie został przywrócony; NSA postanowieniem z 3 sierpnia 2010 r. oddalił zażalenie na to postanowienie.

2.2. Skarżąca kwestionuje normę prawną, którą sądy administracyjne zastosowały w jej sprawie i którą wywodzi z art. 87 § 1 w związku z art. 88 oraz art. 177 § 1 p.p.s.a. Porównanie *petitum* skargi konstytucyjnej i jej uzasadnienia oraz analiza postanowień sądów administracyjnych dołączonych do skargi prowadzą do wniosku, że skarżąca kwestionuje normę prawną, zgodnie z którą za ustanie przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa przydzielonemu z urzędu pełnomocnikowi, a wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej powinien być wniesiony przez



takiego pełnomocnika w terminie siedmiodniowym od ustania przyczyny uchybienia terminowi wraz ze skargą kasacyjną. Zdaniem skarżącej, takie rozumienie zaskarżonych przepisów utrzymało się w powszechnej i stałej praktyce sądów administracyjnych.

Skarżąca podkreśliła, że sądy powszechne inaczej interpretują treść analogicznych przepisów kodeksu postępowania cywilnego i wskazała jako przykład orzeczenie Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2000 r. (sygn. akt I CZ 62/00, OSNC nr 1/2001, poz. 7), w którym SN stwierdził, że rzeczywistą możliwością wniesienia kasacji adwokat ma dopiero po zapoznaniu się z aktami sprawy, ze stanowiskiem wnioskodawcy co do zakresu kasacji i po jej sporządzeniu.

Zdaniem skarżącej, kwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą równości w aspekcie równego dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji), a także uniemożliwia lub nadmiernie utrudnia osobom ubogim dostęp do sądu drugiej instancji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Osoba uboga, która decyduje się wnieść skargę kasacyjną (po uprzednim przyznaniu jej pełnomocnika z urzędu), ma *de facto* mniej czasu na jej wniesienie niż osoba reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru. Odmienne niż w postępowaniu cywilnym pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu pozostaje kilka dni na wniesienie skargi kasacyjnej albo 7 dni na wystąpienie z wnioskiem o jego przywrócenie. To znaczy, że osoba uboga ma na wniesienie skargi kasacyjnej 7 dni (wcześniej nie może zrealizować swego prawa), podczas gdy osobie reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru przysługuje termin 30-dniowy.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 22 marca 2012 r. zarządził łączne rozpoznanie skarg konstytucyjnych M. Piechowiaka i M. Niedzwieckiej.

4. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 30 sierpnia 2012 r., zajął stanowisko, że art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 w związku z art. 88 p.p.s.a. są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 176 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz z art. 78 Konstytucji. Poza tym wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przede wszystkim Sejm zaznaczył, że wśród przepisów zaskarżonych w obydwu połączonych skargach konstytucyjnych należy wyróżnić dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią przepisy regulujące zasady wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 86, art. 87 § 1 i § 4, art. 88 p.p.s.a.). Drugą grupę tworzą przepisy określające termin do wniesienia skargi kasacyjnej w tym postępowaniu oraz skutek uchybienia terminowi wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności (art. 177 i art. 178 p.p.s.a.).

Sejm, odwołując się do stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 października 2008 r. (sygn. SK 31/07), stwierdził, że w odniesieniu do pierwszej grupy przepisów charakter ostatecznego rozstrzygnięcia ma prawomocne postanowienie NSA o odmowie przywrócenia terminu do dokonania czynności, tj. wniesienia skargi kasacyjnej, a co do art. 177 i art. 178 p.p.s.a. charakter taki ma prawomocne postanowienie NSA oddalające zażalenie na odrzucenie skargi kasacyjnej z powodu uchybienia terminowi do jej wniesienia. W konsekwencji Sejm stwierdził, że skarga konstytucyjna M. Niedzwieckiej w zakresie dotyczącym art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie spełnia przesłanki formalnej wniesienia skargi w ustawowym terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącej ostatecznego rozstrzygnięcia, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Wskazał przy tym, że z uzasadnienia skargi i dołączonych do niej załączników nie wynika jednoznacznie, w jakim dniu doręczono skarżącej postanowienie NSA z 7 maja 2010 r. oddalające zażalenie na odmowę przywrócenia terminu do dokonania czynności (tj. wniesienia skargi kasacyjnej). Jednak nawet gdyby przyjąć, iż postanowienie to zostało doręczone skarżącej dopiero po miesiącu od dnia jego wydania (tj. 7 czerwca 2010 r.), to i tak trzymiesięczny termin zaskarżenia tego przepisu skargą konstytucyjną z 22 listopada 2010 r. nie został zachowany. Jeśli chodzi o skargę konstytucyjną M. Piechowiaka, Sejm uznał, że w pełnym zakresie czyni ona zadość wymaganiu wniesienia jej w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia o jego prawach lub wolnościach konstytucyjnych.

Analizując przedmiot skarg konstytucyjnych, Sejm doszedł do wniosku, że treść art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. nie jest źródłem naruszenia wskazanych przez skarżących wzorców konstytucyjnych. Zdaniem Sejmu, podnoszone przez skarżących nierówne traktowanie uczestników postępowania reprezentowanych przez pełnomocników z urzędu oraz pełnomocników z wyboru jest rezultatem braku ustawowej regulacji, która w sposób wyraźny przewidywałaby zawieszenie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej aż do dnia ustanowienia pełnomocnika dla strony korzystającej z pomocy prawnej. Skargi konstytucyjne w zakresie, w jakim odnoszą się do art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a., są zatem, w ocenie Sejmu, skargami na lukę w prawie. Kwestia konstytucyjnej

oceny luki prawnej leży jednakże poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym Sejm stwierdził, że postępowanie w zakresie art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po omówieniu wzorców kontroli i dotyczącego ich orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sejm rozważył zarzut niezgodności art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 w związku z art. 88 p.p.s.a. z zasadą równości i z zasadą sprawiedliwości społecznej w aspekcie równego dostępu do sądu (art. 45 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji). Zdaniem Sejmu, siedmiodniowy termin na złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jest ustalany tak samo dla pełnomocnika z wyboru i pełnomocnika z urzędu, co oznacza, iż wskazane przepisy nie powodują dyskryminacji uczestników postępowania sądownoadministracyjnego reprezentowanych przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy. Zarzut naruszenia powołanych przez skarżących wzorców konstytucyjnych (art. 45 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji) można by uznać za uzasadniony jedynie wówczas, gdyby skarżący wykazali, że art. 86-88 p.p.s.a. są stosowane w inny sposób w odniesieniu do uczestników tego postępowania reprezentowanych przez pełnomocników z urzędu, w rezultacie czego dochodziłoby do ich dyskryminacji w zakresie realizacji prawa do sądu.

Sejm stwierdził, że istota zarzutów sformułowanych w obydwu skargach konstytucyjnych sprowadza się do stwierdzenia, iż pełnomocnicy stron korzystających z prawa pomocy dysponują *de facto* krótszym terminem na sporządzenie skargi kasacyjnej niż pełnomocnicy ustanowieni z wyboru. Jeśli do udzielenia pełnomocnictwa dochodzi już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzenie i wniesienie takiej skargi musi nastąpić w przewidzianym w art. 87 § 1 p.p.s.a. terminie siedmiu dni od momentu ustania przyczyny uchybienia terminowi. Sejm podkreślił, że regulacja instytucji przywrócenia terminu na dokonanie czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma charakter autonomiczny i generalny w tym sensie, iż może znaleźć zastosowanie w razie uchybienia terminowi dokonania jakiegokolwiek czynności w tym postępowaniu. Zdaniem Sejmu, normując tę instytucję, ustawodawca skorzystał z przysługującej mu autonomii prawodawczej i nie przekroczył jej konstytucyjnie zakreślonych granic. Z norm konstytucyjnych powołanych przez skarżących nie wynika dla ustawodawcy nakaz różnicowania terminu na wniesienie wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym zależenie od rodzaju tej czynności. Sejm zaznaczył, że na podstawie art. 32 Konstytucji nie można formułować pod adresem ustawodawcy dyrektywy, aby termin złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej pokrywał się z terminem do jej wniesienia, a więc aby wynosił trzydzieści dni (art. 177 p.p.s.a.).

Sejm podkreślił przy tym, że naruszenie zasady równości nie wynika z przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych interpretacji art. 87 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą siedmiodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia rozpoczyna swój bieg w dniu udzielenia pełnomocnictwa przez stronę pełnomocnikowi wyznaczonemu z urzędu. Zdaniem Sejmu, akceptując argumentację skarżących, należałoby przyjąć, że do naruszenia konstytucyjnej zasady równości doszłoby także wówczas, gdyby w orzecznictwie zyskał powszechną akceptację pogląd reprezentowany przez skarżących, iż początek biegu tego terminu wyznaczać ma dzień, w którym pełnomocnik ustanowiony z urzędu miał rzeczywistą możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej, bez nieuzasadnionej zwłoki, ale z uwzględnieniem jego normalnego obciążenia pracą zawodową. Również przyjmując taką interpretację art. 87 § 1 p.p.s.a., termin, jaki przysługiwałby pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej, wynosiłby jedynie siedem dni, a więc byłby realnie krótszy niż termin, którym zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a. dysponuje pełnomocnik ustanowiony z wyboru na sporządzenie tego środka odwoławczego.

Zdaniem Sejmu, źródło problemów, wskazanych w obydwu skargach konstytucyjnych, tkwi nie w przepisach dotyczących instytucji wniesienia wniosku o przywrócenie terminu, ale w regulacji dotyczącej zasad wnoszenia skargi kasacyjnej, a ściśle – w braku unormowania, które przewidywałoby zawieszenie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez okres trwania procedury przydzielania pełnomocnika w ramach prawa pomocy. Sejm zaznaczył już wcześniej, że brak ten jest luką w prawie, której usunięcie wymaga interwencji ustawodawcy.

Sejm uznał również za bezzasadne zarzuty naruszenia przez art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 w związku z art. 88 p.p.s.a. zakazu zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawa zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, naruszenie powyższych wzorców konstytucyjnych także nie wynika z art. 86-88 p.p.s.a. rozumianych w sposób przyjęty w orzecznictwie sądów administracyjnych. W szczególności nie można twierdzić, że przepisy te naruszają konstytucyjny zakaz zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz ograniczają prawo zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), skoro *ratio legis* instytucji wniosku o przywrócenie terminu na dokonanie czynności jest

ułatwienie stronie postępowania sądowego realizacji prawa do uzyskania rozstrzygnięcia sądowego, jeżeli bez swojej winy nie dokonała w tym postępowaniu czynności w ustawowo określonym terminie. Ponadto – w ocenie Sejmu – kwestionowane przepisy nie naruszają art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie zamykają drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw ani bezpośrednio, ani pośrednio; w sprawach leżących u podstaw skarg konstytucyjnych strony uzyskały rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Nawet gdyby zgodzić się ze skarżącymi, że zastosowanie przepisów art. 86-88 p.p.s.a. do kategorii uczestników postępowania sadowoadministracyjnego, jakimi są strony korzystające z prawa pomocy przy wnoszeniu skargi kasacyjnej, prowadzi do tego, że skorzystanie z prawa pomocy łączy się z realnym ryzykiem niedochowania terminu określonego w art. 87 § 1 p.p.s.a., to jednak, zdaniem Sejmu, problem, na który wskazują skarżący, wynika w istocie z nieprawidłowego zastosowania (subsumpcji) art. 87 § 1 p.p.s.a. Nieprawidłowość ta polega zaś na ustaleniu początku biegu określonego w nim siedmiodniowego terminu w sposób ograniczający prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, przysługujące uczestnikom postępowania reprezentowanym przez pełnomocnika z urzędu. Podkreślił przy tym, że kwestia oceny stosowania przepisów ustawy leży poza zakresem kognicji Trybunału, w szczególności nie może on przesądzać, kiedy w konkretnej sytuacji ustała przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej, *ergo* – kiedy rozpoczął się bieg terminu na wniesienie wniosku, o którym mowa w art. 87 § 1 p.p.s.a.

Sejm zaznaczył, że jeśli Trybunał Konstytucyjny podzielił argumentację skarżących, ewentualny wyrok Trybunału powinien mieć precyzyjnie określony charakter zakresowy, co korespondowałoby z zakresowym charakterem obydwu skarg konstytucyjnych. W ocenie Sejmu, zarzuty podniesione przez skarżących nie mogą bowiem uzasadniać niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów p.p.s.a. w całym zakresie ich zastosowania.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 16 listopada 2012 r. zajął stanowisko, że: 1) art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) w zakresie, w jakim pomija szczególną regulację dotyczącą wstrzymania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej, w ramach prawa pomocy, adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do sporządzenia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 – w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji; 2) art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 – w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed wszystkim Prokurator Generalny ocenił, czy skargi konstytucyjne spełniają wymagania określone w art. 79 Konstytucji i art. 47 ustawy o TK. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące przywrócenia terminu, Prokurator Generalny stwierdził, że ostatecznym rozstrzygnięciem, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest w odniesieniu do M. Niedzwieckiej postanowienie NSA z 7 maja 2010 r., zaś w odniesieniu do M. Piechowiaka – postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2009 r., obydwa oddalające zażalenia na postanowienia sądów pierwszej instancji o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. W zakresie, w jakim skargi konstytucyjne dotyczą art. 177 i art. 178 p.p.s.a., termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – zdaniem Prokuratora Generalnego – biegnie od daty doręczenia skarżącym postanowień NSA oddalających zażalenia na postanowienia WSA o odrzuceniu skarg kasacyjnych; w przypadku skargi konstytucyjnej M. Niedzwieckiej terminu tego nie dochowano, co powoduje – w tym zakresie – niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Po przeanalizowaniu zarzutów sformułowanych w skargach konstytucyjnych, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Prokurator Generalny stwierdził, że przedmiotem kontroli w rozpoznawanej sprawie są:

– art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. w zakresie, w jakim brak w nich szczególnej regulacji wstrzymującej bieg terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. na czas rozpoznania przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej, w ramach prawa pomocy, profesjonalnego pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej; zarzuty dotyczą tu wystąpienia w rekonstruowanej normie wady określanej mianem pominięcia ustawodawczego,

– art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w zw. z art. 88 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma prawna stanowi podstawę do odrzucenia skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego, w sytuacji gdy został on ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną, wynosi siedem dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu powinien on wnieść skargę kasacyjną do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, zaś termin siedmiu dni liczony jest od dnia udzielenia pełnomocnictwa

Dalej Prokurator Generalny rozważył zarzuty dotyczące art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. zinterpretowanych we wskazany wyżej sposób.

Rozważając zarzut naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny wskazał, że cechą wspólną adresatów normy wynikającej z art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. jest to, że są oni stronami postępowania sądownoadministracyjnego chcącymi zrealizować swoje uprawnienia do złożenia skargi kasacyjnej. Zauważył przy tym, że w przypadku ubiegania się o przyznanie prawa pomocy, postępowanie w sprawie takiego wniosku toczy się w czasie, w którym biegnie określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin do wniesienia kasacji. Może to spowodować, że zakończenie procedury przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika nastąpi już po upływie terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., bądź krótko przed upływem tego terminu. Prokurator Generalny podkreślił, że brak uregulowania dotyczącego wstrzymania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku strony (uczestnika) o ustanowienie dla niej profesjonalnego pełnomocnika do sporządzenia tejże skargi, przy długotrwałości postępowania sądowego w tej sprawie, powoduje, że strona korzystająca z tej formy prawa pomocy może utracić prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, w terminie trzydziestu dni. Skutkiem przekroczenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, wskazanego w art. 177 § 1 p.p.s.a., jest konieczność wystąpienia przez stronę z wnioskiem o jego przywrócenie, a w konsekwencji pełnomocnik ustanowiony przez sąd w ramach prawa pomocy będzie miał 7 dni na sporządzenie i wniesienie środka odwoławczego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, prowadzi to do nadmiernego i naruszającego standardy konstytucyjne różnicowania – ze względu na status materialny – sytuacji procesowej strony postępowania, która chce zaskarżyć wyrok sądu pierwszej instancji, lecz nie jest w stanie pokryć kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika celem sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA, oraz strony, która ustanowiła w tym celu pełnomocnika z wyboru. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że brak regulacji powodującej wstrzymanie biegu terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., na czas trwania postępowania w sprawie wniosku strony o ustanowienie pełnomocnika z urzędu dla sporządzenia skargi kasacyjnej, powoduje faktyczne skrócenie tego terminu także w sytuacji, gdy pełnomocnik zostanie ustanowiony przed upływem trzydziestu dni od daty otrzymania przez stronę odpisu wyroku sądu pierwszej instancji wraz z uzasadnieniem. Nie ma wówczas podstaw do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu na podstawie art. 87 § 1 p.p.s.a., zaś trzydziestodniowy termin do sporządzenia przez profesjonalnego pełnomocnika skargi kasacyjnej zostaje skrócony o czas trwania postępowania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

W opinii Prokuratora Generalnego, różnicowanie takie jest także niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyż prowadzi do dyskryminacji strony postępowania sądownoadministracyjnego ze względu na to, że nie stać jej na pokrycie kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika.

Prokurator Generalny za uzasadniony uznał zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, następstwem opisanego wyżej pominięcia prawodawczego jest ograniczenie możliwości realizacji przez stronę korzystającą z prawa pomocy przysługującego jej prawa do wniesienia środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej. To zaś powoduje, że prawo do sądu – ze względu na naruszenie rzetelnej procedury – staje się prawem iluzorycznym.

Prokurator Generalny dodał przy tym, że postępowanie sądownoadministracyjne musi spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego niezależnie od charakteru prawnego skargi kasacyjnej. W jego opinii, niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie ukształtowanie tego postępowania, które prowadzi do nadmiernego utrudnienia korzystania przez stronę z prawa do zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów pierwszej instancji. W rozważanej sytuacji nadmierne i nieuzasadnione skrócenie terminu do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej utrudnia, w sposób graniczący z uniemożliwieniem, realizację prawa strony postępowania sądownoadministracyjnego do kontroli przez sąd drugiej instancji zapadłego w jej sprawie orzeczenia sądu pierwszej instancji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jest to niezgodne z konstytucyjną koncepcją sprawiedliwości proceduralnej, wymagającą takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej, która zmierzać będzie w racjonalnie najpełniejszym zakresie do realizacji celu, jakim jest kontrola działalności administracji publicznej.

Prokurator Generalny uznał ponadto, że rozważane przepisy p.p.s.a. naruszają zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W sytuacji gdy dla skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej konieczne jest zachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego, brak regulacji wstrzymującej bieg terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. w związku z zainicjowanym przez stronę postępowaniem w sprawie wyznaczenia profesjonalnego pełnomocnika stwarza pułapkę na obywatela. Prowadzi bowiem do sytuacji, w której otrzymuje on pomoc prawną na koszt państwa celem wniesienia skargi kasacyjnej, lecz równocześnie zachodzi ograniczenie realnej możliwości sporządzenia tego środka odwoławczego przez ustanowionego w trybie prawa pomocy pełnomocnika. Pośrednio powoduje to także wypaczenie istoty i celu wprowadzenia przez ustawodawcę przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzaniu skargi kasacyjnej, który w założeniu ma gwarantować stronie właściwą ochronę jej praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Prokurator Generalny omówił orzecznictwo i wypowiedzi doktryny dotyczące rozważanej regulacji. Wskazał, że podejmowano próby interpretacyjnego usunięcia skutków niekonstytucyjności procedury sądownoadministracyjnej w tym zakresie (zob. postanowienie NSA z 14 września 2011 r., sygn. akt I OZ 666/11, Lex nr 964713), ale uznano je za zbyt daleko idącą, bo normotwórczą ingerencję sądu w treść ustawy p.p.s.a. (zob. postanowienie NSA z 7 lutego 2012 r., sygn. akt II OZ 45/12, Lex nr 1116326).

Jeśli chodzi o zarzuty wobec art. 87 § 1 i 4, art. 86 § 1 i art. 88 p.p.s.a., to Prokurator Generalny przede wszystkim wskazał, że w stanie prawnym ukształtowaną ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), w wyniku której art. 244 § 2 p.p.s.a. otrzymał nowe brzmienie, sądy administracyjne przyjmują, iż siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu przez pełnomocnika strony wyznaczonego przez sąd z urzędu rozpoczyna swój bieg najwcześniej od dnia, w którym pełnomocnik ten został zawiadomiony przez właściwy organ samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych lub rzeczników patentowych o wyznaczeniu go do reprezentowania określonej strony postępowania (zob. postanowienie NSA z 21 lipca 2010 r., sygn. II OZ 724/10, Lex nr 694975).

Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. mają zastosowanie zarówno do strony reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru, jak i do strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu. W obydwu przypadkach strony mają siedem dni na złożenie wniosku o przywrócenie uchybionego terminu. Zgodnie z art. 87 § 4 p.p.s.a., w obydwu sytuacjach wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu pełnomocnicy muszą złożyć skargę kasacyjną. Spóźniony wniosek o przywrócenie terminu podlega odrzuceniu niezależnie od tego, czy zostanie złożony przez pełnomocnika działającego z urzędu, czy z wyboru. Określony w art. 87 § 1 p.p.s.a. początek biegu terminu do złożenia stosownego wniosku, a tym samym sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, dotyczy uchybienia terminu zarówno przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika z urzędu, jak i stronę reprezentowaną przez pełnomocnika z wyboru. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie wykazali przy tym, aby siedmiodniowy termin, o którym mowa w art. 87 § 1 p.p.s.a., liczony był inaczej w zależności od tego, czy stosowny wniosek został złożony przez pełnomocnika z urzędu, czy też przez pełnomocnika z wyboru.

Z powyższych względów Prokurator Generalny stwierdził, że art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie prowadzi *per se* do różnicowania stron postępowania sądownoadministracyjnego korzystających – w zależności od swego statusu materialnego – z prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej bądź reprezentowanych przez pełnomocnika z wyboru.

Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie zawierają unormowań regulujących pierwotny, tj. trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej. Mają one zastosowanie zawsze wtedy, gdy strona chce dokonać czynności procesowej, której ustawowemu terminowi uchybiła – niezależnie od przyczyny tego uchybienia. Zawarte w nich unormowania – same w sobie – nie prowadzą do takiej sytuacji, która skutkowałaby pozbawieniem strony postępowania sądownoadministracyjnego możliwości wniesienia skargi kasacyjnej w terminie trzydziestu dni.

Prokurator Generalny podniósł, że kształtowanie zasad korzystania z instytucji przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Dotyczy to określenia zarówno terminu do złożenia wniosku, jak i terminu do dokonania czynności procesowej, której wniosek dotyczy.

Za nieuzasadniony Prokurator Generalny uznał zarzut sformułowany w skardze M. Piechowiaka, że omawiane przepisy są nieprecyzyjne i wieloznaczne. Przeczy temu orzecznictwo sądów administracyjnych, które odtwarzają z kwestionowanych przepisów dostatecznie precyzyjne normy i ich skutki prawne.

Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny wskazał, że w sprawach, na tle których zostały skierowane skargi konstytucyjne, sądy administracyjne uznały, iż siedmiodniowy termin do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej liczy się od dnia, w którym pełnomocnik miał rzeczywistą możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej. W obydwu tych sprawach, ustaliwszy okoliczności, sądy uznały, iż dniem tym jest dzień, w którym ustanowionemu z urzędu pełnomocnikowi strona udzieliła pełnomocnictwa i w terminie siedmiu dni od tej daty obowiązany on był do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia skargi kasacyjnej wraz z tą skargą. Kwestia oceny, czy w okolicznościach konkretnej sprawy taka interpretacja art. 87 p.p.s.a. była poprawna, nie mieści się jednak w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

6. W piśmie z 18 maja 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

## II

Podczas rozprawy 21 maja i 25 lipca 2013 r. pełnomocnicy skarżących i przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego zgodzili się co do kwestii, że sprawy leżące u podstaw skarg konstytucyjnych ujawniają szerszy problem braku w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm., dalej: p.p.s.a.) szczególnej regulacji przewidującej wstrzymanie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku wystąpienia przez stronę o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika.

Formułując wnioski końcowe pełnomocnik skarżącej M. Niedzwieckiej podtrzymał skargę konstytucyjną, zaznaczając jednakże, że zarzuty w niej sformułowane mogą być odniesione do „art. 177 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija zawieszenie biegu terminu na wniesienie skargi kasacyjnej od momentu zgłoszenia przez skarżącego wniosku o przyznanie prawa pomocy obejmującego ustanowienie pełnomocnika z urzędu do momentu, w tej konkretnej sprawie, udzielenia przez skarżącego pełnomocnictwa wyznaczonemu pełnomocnikowi z urzędu”.

Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że w komisji ustawodawczej rozważana była zmiana przepisów p.p.s.a. w zakresie regulacji terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i instytucji prawa pomocy, ale komisja postanowiła wstrzymać się ze skierowaniem projektu do łaski marszałkowskiej do czasu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący zakwestionowali szereg przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), określających termin do wniesienia skargi kasacyjnej oraz skutki jego niedotrzymania w przypadku wystąpienia przez stronę postępowania o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, a mianowicie: art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4, art. 88, art. 177 § 1, art. 178 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a. skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, przy czym – zgodnie z art. 175 § 1 p.p.s.a. – skarga taka powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego (lub zgodnie z § 3 tego przepisu – doradcę podatkowego w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami; rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej).

Wniesioną po terminie skargę kasacyjną wojewódzki sąd administracyjny odrzuca na posiedzeniu niejawnym (art. 178 p.p.s.a.). Z kolei – zgodnie z art. 180 p.p.s.a. – Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuca skargę kasacyjną, jeżeli uległa ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Strona w toku postępowania może złożyć wniosek o przyznanie prawa pomocy (art. 243 p.p.s.a.), w tym o ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Prawo pomocy jest przyznawane przez wojewódzki sąd administracyjny, w którym toczy się sprawa, w formie postanowienia; o wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych (art. 252-254 p.p.s.a.).

Przepisy p.p.s.a. nie przewidują zawieszenia (wstrzymania) biegu terminów ustawowych (a takim jest termin do wniesienia skargi kasacyjnej), dotyczy to także wystąpienia strony o przyznanie prawa pomocy. Ze względu na to, że w praktyce ustanowienie pełnomocnika z urzędu następuje już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (lub tuż przed nim), strona (jej pełnomocnik) musi wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu.

Instytucja procesowa uchybienia terminowi i przywrócenia terminu została uregulowana w rozdziale 6 p.p.s.a., a powołane w skargach konstytucyjnych art. 86-88 mają następującą treść:

„Art. 86. § 1. Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu. Postanowienie o przywróceniu terminu albo odmowie jego przywrócenia może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 2. Przywrócenie terminu nie jest dopuszczalne, jeżeli uchybienie terminu nie powoduje dla strony ujemnych skutków w zakresie postępowania sądowego.

§ 3. Na postanowienie o przywróceniu terminu albo o odmowie jego przywrócenia przysługuje zażalenie.

Art. 87. § 1. Pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu wnosi się do sądu, w którym czynność miała być dokonana, w ciągu siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu.

§ 2. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu.

§ 3. Wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi.

§ 4. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie.

§ 5. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

Art. 88. Spóźniony lub z mocy ustawy niedopuszczalny wniosek o przywrócenie terminu sąd odrzuci na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie przysługuje zażalenie”.

W Dzienniku Ustaw z 2012 r. pod poz. 270 został ogłoszony tekst jednolity p.p.s.a. Ponieważ w przedziale czasowym wyznaczonym przez wydanie ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach skarżących i ogłoszenie tekstu jednolitego kwestionowane przepisy nie były zmieniane, w dalszej części uzasadnienia oraz w sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny odwołał się do tekstu jednolitego.

1.1. Najpierw Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy skargi konstytucyjne zostały wniesione – zgodnie z art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącym ostatecznego orzeczenia o ich wolnościach i prawach konstytucyjnych. Kwestię tę podnieśli w swych pismach Prokurator Generalny i Sejm.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 października 2008 r. (sygn. SK 31/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 151), dotyczącym skargi konstytucyjnej analogicznej do niniejszych stwierdził, że oceniając spełnienie warunku wniesienia skargi konstytucyjnej w trzymiesięcznym terminie, należy odrębnie traktować orzeczenie sądu administracyjnego oddalające zażalenie na postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej oraz orzeczenie oddalające zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej jako wniesionej po terminie. Zdaniem Trybunału, podstawą pierwszego z tych orzeczeń jest art. 87 § 1 p.p.s.a., natomiast drugiego – art. 178 p.p.s.a.; Trybunał wskazał, że skoro warunkiem koniecznym skutecznego wniesienia środka odwoławczego po przekroczeniu terminu jest wcześniejsze wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu, domaganie się przez skarżącego (jego pełnomocnika) rozpatrzenia środka odwoławczego – po uzyskanej negatywnej decyzji procesowej w kwestii przywrócenia terminu – jest bezprzedmiotowe. Dlatego Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach skarżącego na podstawie art. 87 § 1 p.p.s.a. było postanowienie NSA oddalające zażalenie na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu.

Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał podtrzymał powyższe stanowisko co do charakteru orzeczeń sądów administracyjnych; pociąga to za sobą określone skutki procesowe.

Jeśli chodzi o zakwestionowane w skargach przepisy dotyczące przywrócenia terminu (art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 i art. 88 p.p.s.a.), ostatecznym rozstrzygnięciem jest w odniesieniu do skarżącej postanowienie NSA z 7 maja 2010 r., zaś w odniesieniu do skarżącego – postanowienie NSA z 7 lipca 2009 r., oddalające zażalenia na postanowienia sądów pierwszej instancji o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Jeśli chodzi o zaskarżone art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a., termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK biegnie od daty doręczenia skarżącym postanowień NSA oddalających zażalenia na postanowienia WSA o odrzuceniu skarg kasacyjnych.

W przypadku skarżącego, postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2009 r., oddalające zażalenie na odmowę przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zostało mu doręczone 16 lipca 2009 r., zaś postanowienie NSA z 28 lipca 2009 r. o odrzuceniu skargi kasacyjnej – 4 sierpnia 2009 r. Skarga konstytucyjna została wniesiona przez skarżącego 12 października 2009 r., a zatem w terminie, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Z kolei skarżąca wniosła skargę konstytucyjną 22 listopada 2010 r. Postanowienie NSA z 3 sierpnia 2010 r., oddalające zażalenie na postanowienie WSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej, skarżąca otrzymała 23 sierpnia 2010 r. Nie ma zatem wątpliwości, że skarga konstytucyjna skarżącej, w zakresie, w jakim dotyczy art. 177 § 1 p.p.s.a., została złożona w przewidzianym ustawowo terminie. Termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK nie został natomiast zachowany w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna skarżącej dotyczy art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. Postanowienie NSA z 7 maja 2010 r., oddalające zażalenie na postanowienie WSA o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zostało bowiem doręczone pełnomocnikowi skarżącej 25 maja 2010 r. Formalnie rzecz biorąc – postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej M. Niedzwieckiej w zakresie dotyczącym art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Materialnie – umorzenie postępowania

co do art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie oznacza, że niedopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie sformułowanych w skardze zarzutów, które zostały wprawdzie przyporządkowane do tych przepisów, ale dotyczą zakwestionowanego w obydwu skargach mechanizmu wynikającego z szeregu przepisów p.p.s.a.

Jeśli chodzi o skargę konstytucyjną M. Piechowiaka, co do wszystkich zakwestionowanych w niej przepisów, a zatem co do art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4, art. 88 oraz art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. dochowane zostały wymagane warunki określone w art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, przedmiotem merytorycznego rozpoznania stały się art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4, art. 88 oraz art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a.

1.2. Wskazanie poszczególnych przepisów p.p.s.a., z którymi skarżący łączy zarzuty niekonstytucyjności, nie jest wystarczające do określenia przedmiotu skarg konstytucyjnych. Jak już wyżej wskazano, skarżący kwestionują pewien mechanizm, który znalazł zastosowanie w ich sprawie i który wynika zarówno z przepisów p.p.s.a. dotyczących terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, jak i przepisów regulujących instytucję przywrócenia terminu. Dano temu wyraz, kwestionując konstytucyjność powiązanych związkowo określonych przepisów p.p.s.a., przy czym w każdej ze skarg odmiennie określono sekwencje tych przepisów i w różny sposób opisano przedmiot zaskarżenia.

I tak w skardze konstytucyjnej M. Piechowiaka jej przedmiot ujęto w następujący sposób: „art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma stanowi podstawę do odrzucenia przez sądy administracyjne skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego w sytuacji, w której pełnomocnik został ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną wynosi 7 dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu winien on dopełnić czynności dla której uchybiono terminu (skargi kasacyjnej), zaś termin ma być liczony od dnia udzielenia pełnomocnictwa”.

Z kolei przedmiot skargi konstytucyjnej M. Niedzwieckiej ujęto w następujący sposób: „art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. – rozumiany w ten sposób, iż za ustanie przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa pełnomocnikowi przydzielonemu z urzędu skarżącemu”, przy czym skarżąca kwestionuje też art. 177 § 1 p.p.s.a. w całym zakresie jego treści. Na rozprawie pełnomocnik skarżącej wyraził stanowisko, że sformułowane w skardze zarzuty niezgodności z Konstytucją mogą być odniesione do „art. 177 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija zawieszenie biegu terminu na wniesienie skargi kasacyjnej od momentu zgłoszenia przez skarżącego wniosku o przyznanie prawa pomocy obejmującego ustanowienie pełnomocnika z urzędu do momentu, w tej konkretnej sprawie, udzielenia przez skarżącego pełnomocnictwa wyznaczonemu pełnomocnikowi z urzędu”.

Trybunał stwierdził, że mimo różnic w sformułowaniu *petitum* każdej ze skarg konstytucyjnych i różnego wskazania przepisów p.p.s.a., które kształtują kwestionowany przez skarżących mechanizm, przedmiot skarg konstytucyjnych w istocie jest taki sam.

Po pierwsze, dowodzi tego analiza uzasadnienia każdej ze skarg, rodzaj sformułowanych tam zarzutów oraz treść orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach skarżących. Obydwoje skarżący kwestionują bowiem konstytucyjność normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięć, które zapadły w ich sprawach; normy odtwarzanej z kilku powiązanych ze sobą przepisów p.p.s.a. Sądy orzekające w sprawie skarżących przyjęły, że zgodnie z tą normą przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z chwilą udzielenia przez stronę pełnomocnictwa lub doręczenia pełnomocnikowi dokumentu pełnomocnictwa i od tak wyznaczonego momentu pełnomocnik ma siedem dni na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu i sporządzenie skargi kasacyjnej. Skarżący wskazują, że norma prawna o takiej treści prowadzi *de facto* do znacznego skrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej wobec strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu.

Po drugie, z analizy skarg konstytucyjnych i rozstrzygnięć sądów administracyjnych orzekających w sprawach skarżących wynika, że problem konstytucyjny podniesiony w skargach konstytucyjnych jest następstwem określonego, przyjętego przez sądy administracyjne orzekające w sprawach skarżących, rezultatu wykładni art. 177 § 1 i art. 178 w związku z art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 i art. 88 p.p.s.a. Zgodnie z linią orzecznictwa ukształtowaną na gruncie tej wykładni wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej powinien zostać wniesiony przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu w siedmiodniowym terminie od ustania przyczyny uchybienia terminowi (zob. np. postanowienia NSA z: 2 września 2005 r., sygn. akt I OZ 865/05; 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OZ 623/06, 27 maja 2008 r., sygn. akt II OZ 513/07; 20 marca 2009 r., sygn. akt I OZ 252/09; 7 lutego 2012 r., sygn. akt II OZ 45/12, 20 marca 2012 r., sygn. akt I OZ 170/12). Przy czym jako dzień ustania tej przyczyny jest



wskazywany dzień ustanowienia pełnomocnika, dzień udzielenia mu pełnomocnictwa, dzień jego wyznaczenia, czy wreszcie otrzymania przez niego wiadomości o tych zdarzeniach.

Należy w tym miejscu zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 244 § 2 p.p.s.a., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. W uzasadnieniu projektu tej zmiany (druk sejmowy nr 2001) wskazano, że wcześniejsze rozwiązanie prowadziło w praktyce do wydłużenia postępowania. W pierwotnym brzmieniu art. 244 § 2 p.p.s.a. rozdzielano ustanowienie pełnomocnika od udzielenia mu pełnomocnictwa; pierwsze z wymienionych zdarzeń upoważniało stronę do udzielenia pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu. Prokurator Generalny wskazał, że po nowelizacji z 2010 r. sądy administracyjne przyjmują, iż siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu przez pełnomocnika strony wyznaczonego przez sąd z urzędu rozpoczyna swój bieg najwcześniej od dnia, w którym pełnomocnik ten został zawiadomiony przez właściwy organ samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych lub rzeczników patentowych o wyznaczeniu go do reprezentowania określonej strony postępowania (por. postanowienie NSA z 21 lipca 2010 r., sygn. II OZ 724/10, Lex nr 694975).

Istota zarzutów sformułowanych w skargach konstytucyjnych jest jednak niezależna od tego, czy za chwilę ustania przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej uznać ustanowienie pełnomocnika, udzielenie mu pełnomocnictwa, jego wyznaczenie czy wreszcie otrzymanie przez niego wiadomości o tych zdarzeniach; w perspektywie tych zarzutów wszystkie wymienione zdarzenia mają bowiem jednorodny charakter. Zarzuty dotyczą bowiem normy wyinterpretowanej z kwestionowanych przepisów, zgodnie z którą od tak określonego dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi pełnomocnik ma siedem dni na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu i sporządzenie skargi kasacyjnej. Zmiana treści art. 244 § 2 p.p.s.a. nie ma zatem wpływu na rekonstrukcję przedmiotu skarg konstytucyjnych.

Norma prawna, która stała się podstawą rozstrzygnięć w sprawach skarżących, nie jest jedyną wyinterpretowaną z zaskarżonych przepisów i przyjmowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z odmiennym stanowiskiem – zaprezentowanym np. w postanowieniach NSA z: 8 czerwca 2006 r. (sygn. akt I FZ 198/06), 3 listopada 2006 r. (sygn. akt I FZ 515/06), 29 października 2010 r. (sygn. akt I FZ 324/10), 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt II FZ 610/10), 11 października 2011 r. (sygn. akt II FZ 570/11), 27 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OZ 539/12), 19 lipca 2012 r. (sygn. akt II OZ 612/12) – w wypadku ustanowienia adwokata (radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) w trybie art. 244 p.p.s.a. dniem, w którym ustala przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 87 § 1 p.p.s.a.), jest dzień, w którym adwokat (radca prawny, doradca podatkowy, rzecznik patentowy) miał rzeczywistą, realną możliwość wniesienia skargi kasacyjnej po zapoznaniu się z aktami sprawy, „nie później jednak niż dzień upływu 30 dni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu do występowania w sprawie”.

Powyższa analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dowodzi jego niejednorodności co do kwalifikacji okoliczności traktowanych jako „ustanie przyczyny uchybienia terminu”, czego następstwem jest różny faktyczny czas, w jakim pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy ma sporządzić i wnieść skargę kasacyjną. Będzie jeszcze o tym mowa w następnych punktach uzasadnienia.

Omawiając stanowisko sądów administracyjnych dotyczące terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i skutków jego niedochowania w sytuacji ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden rodzaj rozstrzygnięć. Otóż zdarza się, że pełnomocnicy ustanowieni z urzędu już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. wnoszą skargi kasacyjne, nie występując uprzednio z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. Powołują przy tym argumenty konstytucyjne mające uzasadnić taką wykładnię art. 177 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą ze względu na tzw. przymus adwokacki 30-dniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika wyznaczonego w ramach prawa pomocy otwiera się dopiero z chwilą udzielenia mu pełnomocnictwa.

NSA konsekwentnie oddala zażalenia na postanowienia o odrzuceniu takich skarg kasacyjnych ze względu na przekroczenie terminu. Stwierdza bowiem, że ustanowienie pełnomocnika z urzędu (udzielenie mu pełnomocnictwa) po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jest okolicznością uzasadniającą jedynie wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, a skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej po upływie terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. jest możliwe tylko wtedy, gdy termin ten zostanie wcześniej przywrócony (zob. np. postanowienia NSA z: 19 października 2007 r., sygn. akt II OZ 1036/07; 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OZ 860/10; 20 lipca 2011 r., sygn. akt II OZ 625/11; 21 września 2011 r., sygn. akt I OZ

698/11; 22 września 2011 r., sygn. akt II OZ 819/11). W postanowieniu z 18 stycznia 2008 r. (sygn. akt II FZ 651/07) NSA wyraźnie wskazał, że w procedurze sądownoadministracyjnej przewidziano instytucję przywrócenia terminu, która ma między innymi zagwarantować stronie, w tym reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu, konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Sąd NSA nie dostrzegł potrzeby przedstawienia pytania prawnego w sprawie konstytucyjności art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. Zaznaczył, że ustawodawca ma swobodę realizacji konstytucyjnych standardów. To znaczy – zdaniem NSA – że gdy w jednej ustawie zdecydował się zastosować w danej sytuacji zawieszenie biegu terminu, to nie był zobligowany postąpić w ten sam sposób w innej. Wybór środków prawnych zależy bowiem od aktualnych preferencji prawodawcy i jeśli tylko realizuje on konstytucyjne wymagania, to jego rozstrzygnięcia nie mogą zostać zakwestionowane przez sąd.

Trybunał Konstytucyjny, określając przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, nie mógł nie uwzględnić przyjmowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienia kwestionowanych przepisów p.p.s.a. Nie mógł także pominąć okoliczności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tych sądów w sytuacji niedochowania terminu na skutek wystąpienia przez stronę o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika konieczne jest ubieganie się o przywrócenie terminu.

Prokurator Generalny zrekonstruował przedmiot kontroli konstytucyjności, kwalifikując go jako tzw. pominięcie prawodawcze. Przyjął, że problem konstytucyjny wynika z braku szczególnego uregulowania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. W konsekwencji stwierdził, że przedmiotem kontroli konstytucyjności powinien być art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija szczególną regulację dotyczącą wstrzymania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do sporządzenia skargi kasacyjnej. Stanowisko Prokuratora Generalnego opiera się zatem na założeniu, że ustawodawca ukształtował pewien mechanizm, ale uczynił to w sposób niepełny: nie uregulował bowiem w specjalny sposób kwestii biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w sytuacji, w której zakończenie procedury przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika nastąpi już po upływie terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., bądź też krótko przed jego upływem, co powoduje niedochowanie tego terminu przez stronę. Dodać należy, że wadliwość mechanizmu ukształtowanego przez zaskarżone przepisy dostrzega także Sejm, kwalifikując ją jako lukę w prawie.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że problem konstytucyjny, który ujawnił się w niniejszej sprawie, w istocie – jak zwrócili na to uwagę Prokurator Generalny i Sejm – ma swe źródło w braku dostrzeżenia przez ustawodawcę konieczności szczególnego unormowania relacji dwóch instytucji: biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i procedury przyznania stronie prawa pomocy. Ze względu na brak takiego szczególnego unormowania sądy administracyjne stosują art. 86-88 p.p.s.a. Przepisy te przewidują instytucję procesową uchybienia terminowi i przywrócenia terminu, czyniąc to w sposób generalny w tym sensie, że dotyczy ona terminów do dokonania jakiegokolwiek czynności procesowej, w tym wniesienia skargi kasacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że sformułowane przez skarżących zarzuty nie zostały postawione oddzielnie wobec przepisów dotyczących terminu do wniesienia kasacji oraz przepisów regulujących przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej. Skarżący nie kwestionują ani konstytucyjności każdego z osobna wskazanego w skargach przepisu, ani każdej z dwóch wyróżnionych grup tych przepisów. Jak wyżej wykazano, zarzuty skarżących dotyczą normy prawnej, która była podstawą rozstrzygnięcia w ich sprawach – normy, którą sądy wyinterpretowały z przepisów należących do każdej z tych grup.

Istotne jest przy tym, że kwestionowana przez skarżących interpretacja zaskarżonych przepisów p.p.s.a. jest nadal w tym orzecznictwie przyjmowana. Jednocześnie niektóre sądy administracyjne przyjmują interpretację odmienną. Do dnia orzekania przez Trybunał, Naczelny Sąd Administracyjny nie wykorzystał pozostających do jego dyspozycji instrumentów zapewnienia jednolitości orzecznictwa (art. 15 i art. 264 p.p.s.a.). Daje to podstawę do orzekania przez Trybunał o zakwestionowanych przepisach p.p.s.a. w określonym ich rozumieniu, innymi słowy – wydania wyroku interpretacyjnego.

Przyporządkowanie treści fragmentu normy prawnej do określonych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego – ze względu na technikę formułowania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego – nie wymaga w niniejszej sprawie powołania wszystkich przepisów zakwestionowanych w skargach konstytucyjnych. Wystarczające jest tu wskazanie podstawowego z punktu widzenia opisanego problemu konstytucyjnego art. 87 § 1 p.p.s.a.

2. Trybunał Konstytucyjny zwrócił nadto uwagę na inne obowiązujące w systemie regulacje dotyczące przywracania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o prawo pomocy. Analogiczne unormowania są bowiem zamieszczone w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks

postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) oraz były zamieszczone w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.).

2.1. W orzecznictwie sądów powszechnych dotyczącym tych unormowań – podobnie jak w orzecznictwie sądów administracyjnych – występowała rozbieżność rezultatów wykładni przepisów proceduralnych dotyczących terminu do wniesienia kasacji oraz jego przywrócenia.

I tak w orzecznictwie SN w sprawach karnych dominuje interpretacja, zgodnie którą 30-dniowy termin do złożenia kasacji ma charakter gwarancyjny i mimo jego otwarcia, poczynając od daty doręczenia odpisu uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego, wyznaczenie obrońcy do sporządzenia kasacji powoduje ponowny bieg tego terminu, rozpoczynający się od dnia doręczenia obrońcy zawiadomienia o decyzji sądu (zob. np. postanowienia SN z: 6 maja 2008 r., sygn. akt II KZ 16/08, Lex nr 393947; 22 grudnia 2009 r., sygn. akt III KZ 87/09, OSNKW nr 5/2010, poz. 46; 18 marca 2010 r., sygn. akt III KZ 2/10, OSNwSK nr 1/2010, poz. 582). Na przykład w sprawie o sygn. III KZ 87/09 SN przyjął, że jeśli adwokat z urzędu złożył opinię o braku podstaw do sporządzenia kasacji, w dalszym etapie postępowania okołokasacyjnego niezbędne staje się – dla zrealizowania konstytucyjnych zasad równości i rzetelnego procesu, a także gwarancyjnej normy art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – przyznanie skazanemu 30-dniowego terminu do wniesienia kasacji sporządzonej przez adwokata z wyboru, poczynając od daty zawiadomienia go o złożeniu opinii stwierdzającej brak podstaw do sporządzenia kasacji przez obrońcę z urzędu. O takim uprawnieniu skazany winien być poinformowany.

SN wskazuje też, że w jego orzecznictwie, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ugruntowane są zasady gwarantujące równy dostęp do kasacji tym wszystkim skazanym, których sytuacja majątkowa nie pozwala na zrealizowanie przymusu adwokackiego jako warunku formalnego kasacji (por. postanowienia SN z: 26 lutego 2002 r., sygn. akt III KZ 87/01, Lex nr 51806; 12 grudnia 2008 r., sygn. akt IV KZ 82/08, OSNKW nr 3/2009, poz. 22). Zasady te nakazują zweryfikowanie praktyki dwukrotnego stosowania trybu określonego w art. 120 § 1 k.p.k. ze wskazaniem 7-dniowego terminu do wniesienia kasacji, spełniającej wymogi formalne, to jest sporządzonej i wniesionej przez adwokata. SN zaznacza: „Jest oczywiste, że wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu do sporządzenia kasacji jest równoznaczny z sygnałem skazanego o braku możliwości usunięcia braku formalnego «kasacji osobiście sporządzonej», co może być zrealizowane jedynie poprzez jej sporządzenie przez wyznaczonego do tej czynności obrońcę z urzędu. Nie ulega też wątpliwości, że mimo otwarcia 30-dniowego terminu do wniesienia kasacji, poczynając od daty doręczenia odpisu uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego, wyznaczenie obrońcy do sporządzenia kasacji powoduje – w odniesieniu do obu grup skazanych – ponowny bieg tego terminu, poczynając od daty doręczenia obrońcy zawiadomienia o decyzji sądu” (zob. postanowienie SN o sygn. akt III KZ 87/09).

2.2. Z kolei orzecznictwo SN w sprawach cywilnych podsumowano uchwałą 7 sędziów z 17 lutego 2009 r. (sygn. akt III CZP 117/08), rozstrzygającą zagadnienie prawne przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W uchwale tej SN uznał, że przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w czasie, w którym ma on możliwość jej wniesienia, nie później jednak niż z upływem dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o ustanowieniu pełnomocnikiem. Swe stanowisko SN oparł na następujących założeniach:

– Określony w art. 169 § 1 k.p.c. tygodniowy termin do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu jest ustawowym przywracalnym terminem procesowym. Termin ten podlega przywróceniu na zasadach ogólnych, od których przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują wyłączenia.

– Na tle określonego w art. 169 § 3 k.p.c. wymagania, by równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu dokonać czynności procesowej, należy przyjąć, że ocena ustania przyczyny uchybienia terminowi powinna pozostawać w ścisłym związku z ustaleniem, czy istniała realna możliwość dopełnienia określonej czynności procesowej. Dopóki możliwość ta nie ma rzeczywistego charakteru, dopóty nie można mówić o ustaniu przeszkody uniemożliwiającej dokonanie czynności procesowej, a więc o ustaniu przyczyny uchybienia terminowi. Jeżeli przy ocenie tej w rachubę wchodzi uchybienie terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej, trzeba mieć na względzie swoistość tej sytuacji, polegającą na tym, że strona musi korzystać z pomocy adwokata lub radcy prawnego (art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c.).

– Możliwość uniknięcia niekorzystnych skutków procesowych przez stronę, która z przyczyn przez siebie niezawinionych (np. przedłużającej się z powodów leżących po stronie sądu procedury ustanowienia adwokata lub radcy prawnego) nie mogła dochować ustawowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, należy rozumieć jako możliwość dopełnienia opóźnionej czynności ze skutecznością potencjalnie nie mniejszą niż wtedy,

gdy dokonuje jej bez opóźnienia. Znaczne skrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w istotny sposób ogranicza, a w sytuacjach skrajnych wręcz uniemożliwia, osiągnięcie takiego skutku.

SN wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wyrok z 17 grudnia 1996 r. w sprawie Vacher przeciwko Francji oraz wyrok z 18 grudnia 2001 r. w sprawie R.D. przeciwko Polsce, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 3, s. 149), interes wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby oskarżony miał możliwość wniesienia skargi kasacyjnej w swojej sprawie w sposób konkretny i skuteczny. W sprawie dotyczącej prawa oskarżonego do pomocy adwokata finansowanego przez państwo, fakt koniecznego zastępstwa przez fachowego pełnomocnika został oceniony przez Trybunał jako obiektywna niemożność uruchomienia stadium kasacyjnego. Uwzględnwszy, że oskarżony otrzymał decyzję o odmowie ustanowienia adwokata na osiem dni przed upływem ustawowego terminu do wniesienia kasacji, Trybunał stwierdził, iż oskarżonemu nie zapewniono realnej możliwości wniesienia i bronienia swojej sprawy w sposób konkretny. SN uznał, że wynikające z przytoczonego wyroku wskazania dotyczące prawa do sądu oraz dostępu do sądu kasacyjnego, gdy wynika on z ustawy, są właściwe także dla postępowania cywilnego.

Zdaniem SN, realizacji prawa do sądu na poziomie tak ukształtowanych standardów ochrony prawnej nie może zapewnić taka wykładnia art. 169 § 1 k.p.c., zgodnie z którą bieg terminu do złożenia przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu wniosku o przywrócenie terminu oraz dokonanie czynności przez wniesienie skargi kasacyjnej rozpoczyna się w dniu, w którym dowiedział się on o wyznaczeniu go pełnomocnikiem. Jeśli ustanowienie przez sąd pełnomocnika dla strony w celu umożliwienia jej wniesienia skargi kasacyjnej następuje nieznacznie przed upływem lub nawet już po upływie dwumiesięcznego terminu określonego w art. 398<sup>5</sup> § 1 k.p.c., termin do wniesienia skargi kasacyjnej ulega znacznemu skróceniu. W drugim z tych przypadków skraca się do tygodnia, tyle bowiem wynosi termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu oraz wniesienia wraz z tym wnioskiem skargi kasacyjnej, liczony – przy takim założeniu – od momentu, w którym pełnomocnik dowiedział się o swym wyznaczeniu.

SN stwierdził, że przeciwko stanowisku wiążącemu ustanie przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd z dniem, w którym dowiedział się on o wyznaczeniu go pełnomocnikiem, przemawia także wzgląd na gwarancyjny charakter przepisów o przywróceniu terminu, mających zapewnić stronie możliwość uniknięcia niekorzystnych dla niej skutków procesowych niedopełnienia w terminie czynności procesowej w sytuacji, w której nie była w stanie im zapobiec.

2.3. Ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45) nadano nowe brzmienie art. 124 k.p.c., w tym § 3: „W razie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego na wniosek zgłoszony przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę, która prawidłowo zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, sąd doręcza ustanowionemu adwokatowi lub radcy prawnemu orzeczenie z uzasadnieniem z urzędu, a termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia doręczenia pełnomocnikowi orzeczenia z uzasadnieniem”. W rządowym projekcie tej nowelizacji (zob. druk sejmowy nr 1925/VI kadencja) potrzebę zmiany art. 124 k.p.c. uzasadniono w następujący sposób: „Proponowany art. 124 § 2-5 zmierza do uregulowania wpływu złożenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego na bieg terminu procesowego do wniesienia środka zaskarżenia w sytuacji, w której strona w braku zdolności postulacyjnej nie może dokonać tej czynności samodzielnie. (...) Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Złożenie wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w terminie otwartym do wniesienia środka zaskarżenia nie ma bowiem wpływu na bieg terminu do wniesienia tego środka, a strona może jedynie ubiegać się o przywrócenie terminu, jeżeli *in casu* żądanie takie jest usprawiedliwione (por. postanowienie SN z 15 kwietnia 1997 r., sygn. akt II CZ 35/97, OSNC 1997, nr 10, poz. 151; z 21 kwietnia 1997 r., sygn. akt II CZ 38/97, OSNC 1997, nr 10, poz. 152; z 23 marca 2001 r., sygn. akt II UZ 17/01, PPIPS 2002, nr 10, s. 71). Zróżnicowanie takie, dające się wytłumaczyć w sytuacji, w której strona działająca bez pełnomocnika może samodzielnie dokonać czynności, wywołuje zastrzeżenia wówczas, gdy niemożność ustanowienia pełnomocnika z wyboru stanowi nieusuwalną przeszkodę w dokonaniu czynności, jak to rzecz się przedstawia w wypadku przymusu adwokacko-radcowskiego. Ponadto, jeżeli strona działająca bez pełnomocnika zamierza wnieść zażalenie do Sądu Najwyższego, rozwiązanie takie, ze względu na krótki termin do wniesienia zażalenia (art. 394 § 2 w zw. z art. 394<sup>1</sup> § 3) implikuje konieczność występowania z wnioskiem o przywrócenie terminu. Dodatkowe komplikacje powoduje fakt, że judykatura nie jest w pełni jednolita, jeżeli chodzi o ocenę początkowej daty biegu terminu do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu (art. 169 § 1) w razie pozytywnego załatwienia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Należy też mieć na uwadze, że nawet jeżeli strona bezzwłocznie wystąpi z wnioskiem o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego i wniosek ten zostanie niezwłocznie uwzględniony, termin do sporządzenia środka

zaskarżenia pozostający faktycznie do dyspozycji pełnomocnika ustanowionego przez sąd okaże się krótszy niż w przypadku, w którym strona miałaby możliwość skorzystania z adwokata lub radcy prawnego z wyboru. Celowe jest ponadto, żeby strona, której wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego załatwiono odmownie, zachowywała w każdym przypadku możliwość wniesienia skargi kasacyjnej lub zażalenia, korzystając z adwokata lub radcy prawnego z wyboru”.

Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że tego typu wyraźną regulację zawarto w ustawie o TK, której art. 48 ust. 2 ma następującą treść: „W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego. Do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku nie biegnie termin przewidziany w art. 46 ust. 1 [termin do wniesienia skargi konstytucyjnej]”.

2.4. Powyższa analiza dowodzi, że regulacje dotyczące przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o prawo pomocy budziły wątpliwości w obu procedurach, a budzą je nadal w procedurze sądownoadministracyjnej. Przy czym w procedurze cywilnej rozstrzygnął je ustawodawca, a w karnej – praktyka przez próbę wykładni uwzględniającą standard konstytucyjny. Nie jest to argument przemawiający za niekonstytucyjnością przepisów poddanych kontroli w niniejszej sprawie, lecz dowód, że mimo wątpliwości, stronie korzystającej z pełnomocnika z urzędu można zapewnić skuteczne skorzystanie z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

3. Skarżący w niniejszej sprawie sformułowali kilka zarzutów, wiążąc je z naruszeniem przysługujących im konstytucyjnych praw podmiotowych.

Skarżący stwierdzili mianowicie, że kwestionowane przez nich unormowanie narusza prawo do rzetelnej procedury (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji), ponieważ różnicuje na tej płaszczyźnie strony postępowania administracyjnego według kryterium ich statusu majątkowego (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Dodatkowo wskazali jako wzorce kontroli art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przy czym analiza uzasadnień skarg konstytucyjnych prowadzi jednoznacznie do wniosku, że ich zastrzeżenia dotyczące zgodności z tymi przepisami ustawy zasadniczej odnoszone są do treści wskazanych wyżej praw. Skarżący nie podali argumentacji uzasadniającej samodzielne naruszenie tych wzorców, bez ich powiązania z prawem do rzetelnego procesu sądowego i prawem do dwuinstancyjnego postępowania sądowego w powiązaniu z zasadą równości. Wbrew wymaganiam art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK skarżący co do art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji nie powołali argumentów innych niż uzasadniające niezgodność z art. 45 ust. 1 i art. 78. Okoliczności te uzasadniają umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny, traktując je jako podstawowe, rozpoznał przede wszystkim zarzuty niezgodności z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Przed dokonaniem analizy zgodności, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do treści art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jest to jedno z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że prawo do sądu obejmuje: 1) prawo do uruchomienia procedury sądowej, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, będące elementem prawa do sądu, gwarantuje stronom postępowania możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Przy czym rzetelność każdej procedury powinna być powiązana z jej funkcją i charakterem prawnym.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie prowadzą wprost do nieefektywności konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do „unicestwienia” innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę prawo do sądu gwarantuje, to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać

rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Prawo do sądu bez zachowania rzetelności postępowania byłoby bowiem prawem fasadowym. Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie jest wprawdzie ściśle sprecyzowane. Ma jednak określony rdzeń znaczeniowy, sprowadzający się do możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu) i wreszcie – co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie – zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddani (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2).

Jeżeli ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, to tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72 i 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Jeśli chodzi o kolejne wzorce kontroli związane z prawem do sądu, to zasadnicze znaczenie ma tu art. 78 Konstytucji, który jest źródłem prawa podmiotowego jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. To podmiotowe prawo jest komponentem prawa do sądu, stanowi jedną z gwarancji prawa do rzetelnego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych; umożliwia kontrolę poprawności rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji. W przypadku postępowań sądowych prawo do zaskarżenia pierwszoinstancyjnych orzeczeń traktowane jest zatem jako „środek wzmacniający prawo do sądu (...) i urealnijający jego prawidłowe urzeczywistnienie” (za: L. Garlicki, uwagi: do artykułu 78, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2).

Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jest to przede wszystkim przepis ustrojowy, choć – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – pełni także uzupełniająco funkcje gwarancyjne (zob. zamiast wielu wyrok pełnego składu z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 93), bo umożliwia sprawowanie kontroli orzeczeń sądowych przez organ kompetentny i niezależny, w czym wyraża się jego związek z art. 78 Konstytucji.

3.2. Jak wynika z przeprowadzonej wcześniej analizy przepisów p.p.s.a. oraz ustalonej praktyki sądów administracyjnych, określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od momentu doręczenia stronie odpisu orzeczenia niezależnie od tego, czy strona ustanowiła pełnomocnika z wyboru, czy też wystąpiła z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. A zatem postępowanie w sprawie wniosku o ustanowienie w ramach prawa pomocy pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej toczy się w czasie, w którym biegnie określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin do wniesienia tego środka odwoławczego. Może to spowodować, i zazwyczaj tak się dzieje, że zakończenie procedury przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika następuje już po upływie terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a. W praktyce – tak przyjmują sądy – jedyną instytucją umożliwiającą wówczas skorzystanie z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej pozostaje przywrócenie terminu do jej wniesienia.

Zgodnie z art. 175 p.p.s.a. skarga kasacyjna ma być sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika. Warunek ten, w przypadku strony korzystającej z prawa pomocy, może być spełniony dopiero wtedy, gdy pełnomocnik zostanie jej wyznaczony. Jeśli następuje to po upływie wskazanego w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, w obowiązującym stanie prawnym interpretowanym w zgodzie z Konstytucją konieczne jest zatem, by: a) nastąpiło przywrócenie terminu oraz b) powstała efektywna możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, bo taka jest *ratio* art. 177 § 1 p.p.s.a.

Przywrócenie terminu umożliwia art. 86 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie w stosunku do strony, która nie dochowała terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, ponieważ ustanowienie dla niej pełnomocnika w ramach prawa pomocy nastąpiło już po upływie tego terminu, co jest rozumiane i kwalifikowane jako niezawinione uchybienie terminowi. Stworzenie możliwości sporządzenia skargi kasacyjnej w terminie porównywalnym z tym, jakim dysponuje (jeśli nie dopuści się zaniedbania) strona mająca pełnomocnika z wyboru, umożliwia art. 87 § 1 p.p.s.a. Występujące w nim określenie „od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu” uprawnia i zarazem zobowiązuje sąd do ustalenia w każdym konkretnym przypadku, czy i kiedy przyczyna uchybienia ustała, a ustaje ona wtedy, gdy pełnomocnik uzyskuje realną możliwość wniesienia skargi kasacyjnej.

Sądy administracyjne, stosując przepisy regulujące instytucję przywrócenia terminu w sytuacji niedochowania go na skutek wystąpienia przez stronę o przyznanie prawa pomocy, przyjmują – jak wcześniej wskazano – różne rezultaty interpretacyjne.

Zgodnie z pierwszym z nich – przyjętym przez sądy orzekające w sprawach skarżących – przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje już z chwilą ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) lub powiadomienia go o tym zdarzeniu, i od tej chwili pełnomocnik ma siedem dni na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu i złożenie skargi kasacyjnej. W takim wypadku siedmiodniowy termin, określony w art. 87 § 1 p.p.s.a., staje się faktycznie terminem na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej. Norma prawna o takiej treści powoduje, że mechanizm, którego *ratio* jest umożliwienie stronie o niskim statusie materialnym dochodzenia przed sądami administracyjnymi swych praw, jest wewnątrznie sprzeczny.

Z jednej strony, skorzystanie przez stronę z prawa pomocy, które jest w założeniu instytucją o charakterze gwarancyjnym, pozbawia stronę efektywnej możliwości wniesienia środka odwoławczego. Innymi słowy – skorzystanie z jednego uprawnienia powoduje iluzoryczność drugiego. Będące następstwem omawianej wykładni nadmierne i nieuzasadnione skrócenie terminu do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej przez ograniczenie go do siedmiu dni utrudnia, w sposób graniczący z uniemożliwieniem, realizację prawa strony postępowania sądownoadministracyjnego reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy do kontroli przez sąd drugiej instancji zapadłego w jej sprawie orzeczenia sądu pierwszej instancji. Jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wymagającą takiego ukształtowania procedury sądownoadministracyjnej, która zmierzać będzie, jak wskazał Prokurator Generalny, w racjonalnie najpełniejszym zakresie do realizacji celu, jakim jest kontrola działalności administracji publicznej. Postępowanie sądownoadministracyjne musi spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji, tym bardziej, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest zwyczajnym środkiem odwoławczym, a zatem przepisy prawne jej dotyczące powinny w jeszcze większym stopniu niż przepisy dotyczące środków nadzwyczajnych czynić zadość konstytucyjnemu standardowi rzetelnej procedury.

Z drugiej strony, interpretacja kwestionowanych przepisów przyjęta przez sądy orzekające w sprawach skarżących prowadzi do wypaczenia istoty i celu prawa pomocy, gdyż powoduje jego nieefektywność. Prawo pomocy ma także być środkiem skutecznym. Ma umożliwiać stronie realną możliwość ochrony swych praw i interesów bez względu na jej stan majątkowy. Ponieważ skarga kasacyjna w p.p.s.a. została ukształtowana jako sformalizowany środek prawny, przymus adwokacki jest udzieleniem stronie pomocy podczas dochodzenia jej praw, ale zarazem jego celem jest zapewnienie „odpowiednio wysokiego poziomu” toczącemu się postępowaniu. Termin do sporządzenia skargi kasacyjnej ma zatem służyć także jej profesjonalnemu przygotowaniu, a faktyczne skrócenie go do siedmiu dni niewątpliwie ogranicza osiągnięcie tego celu (zob. powołane przez Prokuratora Generalnego postanowienie NSA z 22 grudnia 2004 r., sygn. akt FSK 2459/04).

Sądy administracyjne odtwarzające z zaskarżonych przepisów normę o opisanej powyżej treści przyjmują w każdym przypadku, że momentem ustania przyczyny uchybienia terminowi jest moment wyznaczenia stronie pełnomocnika z urzędu. Rezultat takiego stanowiska jest następujący: strona, której przyznano prawo pomocy i przywrócono termin do złożenia skargi kasacyjnej, ma na jej złożenie zawsze siedem dni, a to oznacza, że ma zawsze czas istotnie krótszy niż wyznaczony ustawowo na wniesienie skargi.

Nadawanie art. 87 § 1 p.p.s.a. (i pozostającym z nim w związku pozostałym przepisom wskazanym w skargach konstytucyjnych) takiej treści powoduje, że mechanizm ukształtowany przez przepisy dotyczące terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i instytucji przywrócenia terminu, a któremu poddana jest strona zamierzająca skorzystać z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej, korzystając zarazem z prawa pomocy, jest prakseologicznie wadliwy oraz nieakceptowalny na gruncie konstytucyjnych wartości, zwłaszcza rzetelnej procedury oraz sprawiedliwości proceduralnej.

Wad takich jest pozbawiony inny rezultat interpretacyjny tych samych przepisów p.p.s.a., taki mianowicie, że przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z dniem, w którym powiadomiony o ustanowieniu pełnomocnika ma realną (rzeczywistą) możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, i od tej chwili – zgodnie z art. 87 § 1 p.p.s.a. – pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu oraz skarga kasacyjna powinny być wniesione do sądu w ciągu siedmiu dni. W takim wypadku czas na sporządzenie skargi kasacyjnej jest uwarunkowany konkretnymi okolicznościami danej sprawy (np. możliwością zapoznania się pełnomocnika z dokumentami, koniecznymi konsultacjami ze stroną, którą ten pełnomocnik reprezentuje itp.). Sprawia to, że czas na sporządzenie i wniesienie tego środka odwoławczego przez pełnomocnika z urzędu nie zawsze jest tożsamy z siedmiodniowym terminem do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej wyznaczonym przez art. 87 § 1 p.p.s.a. Czas na złożenie skargi kasacyjnej nie może być jednak dłuższy niż 30 dni liczone od dnia powiadomienia pełnomocnika o jego ustanowieniu, co jest uzasadnione z kolei treścią art. 177 § 1 p.p.s.a. i charakterem przewidzianego w nim terminu. *De facto* czas na złożenie skargi kasacyjnej

może być zatem krótszy niż 30 dni, o których mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., gwarantując wszakże efektywność prawa do złożenia skargi kasacyjnej.

Ustalając znaczenie zwrotu „ustanie przyczyny uchybienia terminu”, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że chodzi o ustalenie przyczyny uchybienia terminowi do dokonania tej, a nie innej określonej czynności (tu: wniesienia skargi kasacyjnej). Zinterpretował zatem ten zwrot funkcjonalnie, nadając mu znaczenie, które ma silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

Norma prawna o wskazanej wyżej treści nie narusza prawa strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu do rzetelnej procedury i do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, lecz przeciwnie – podmiotowi zmuszonemu do korzystania z prawa pomocy gwarantuje efektywnie czynienie użytku z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

Skoro wskazany wyżej cel można osiągnąć nie tylko przez działanie prawodawcy, to postulat minimalizacji ingerencji Trybunału w obowiązujące przepisy poszczególnych procedur, zasada powściągliwości i domniemanie konstytucyjności przemawiały za orzekaniem „interpretacyjnym” w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku stwierdził zatem, że zakwestionowane w skargach konstytucyjnych przepisy p.p.s.a. nie naruszają wymagań określonych w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, jeżeli będą rozumiane w sposób opisany powyżej, wskazany w sentencji niniejszego wyroku.

Należy zaznaczyć, że aby ocenić konstytucyjność zakwestionowanej regulacji p.p.s.a. w oparciu o zarzut naruszenia wymienionych powyżej praw podmiotowych, wystarczające było skonfrontowanie treści odtworzonej normy prawnej z treścią art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, jako tymi wzorcami, które są podstawowym źródłem praw podmiotowych: do rzetelnej procedury i do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Z tego punktu widzenia rozstrzygnięcie o zgodności z art. 176 ust. 1 Konstytucji było zbędne, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.3. W powiązaniu z zarzutami naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, skarżący postawili zarzut naruszenia zasady równości wyrażający się w różnicowaniu sytuacji prawnej stron postępowania sądownoadministracyjnego w zakresie realizacji prawa tych stron do wniesienia skargi kasacyjnej.

Rozważając tak postawiony zarzut, Trybunał stwierdził, że trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej, wskazany w art. 177 § 1 p.p.s.a., biegnie dla każdej ze stron (strony reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru i pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy) od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Zatem dla każdej ze stron wyznaczone 30 dni to czas na ustanowienie pełnomocnika, a następnie sporządzenie przez niego skargi kasacyjnej i jej wniesienie do właściwego sądu.

W przypadku każdej ze stron należy oczekiwać dbałości o swoje interesy. Przy czym w przypadku strony korzystającej z pełnomocnika z wyboru, to od jej decyzji i podejmowanych przez nią działań zależy, w którym momencie udzieli pełnomocnictwa (zakładając, iż wcześniej nie wyznaczyła jeszcze pełnomocnika do reprezentowania jej w postępowaniu sądownoadministracyjnym) i ile dni upłynie między datą doręczenia jej odpisu orzeczenia z uzasadnieniem a datą wyznaczenia pełnomocnika. Tym samym strona ma wpływ na to, ile dni pozostanie pełnomocnikowi na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej.

W przypadku strony ubiegającej się o prawo pomocy, od jej decyzji i podejmowanych przez nią działań zależy, kiedy wystąpi z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, nie ma natomiast wpływu na moment ustanowienia mającego ją reprezentować pełnomocnika. Czas, jaki pozostaje pełnomocnikowi na złożenie skargi kasacyjnej, zostaje więc uzależniony od długości trwania procedury wyznaczenia pełnomocnika z urzędu. I właśnie ta okoliczność różnicuje sytuację owych dwóch rodzajów podmiotów. Cechą istotną z punktu widzenia prawa do wniesienia skargi kasacyjnej i związanego z nim tzw. przymusu adwokackiego jest bycie reprezentowanym przez pełnomocnika; różny jest tu sposób, w jaki cechę tę się nabywa, a nie różny bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez strony należące do klasy reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru i reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach pomocy. W istocie to ta okoliczność została pominięta przez prawodawcę, który nie przewidział szczególnego uregulowania sytuacji, w których strona nie może dochować trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ze względu na czas, w jakim toczy się postępowanie o ustanowienie prawa pomocy.

Przechodząc z kolei do przepisów dotyczących przywrócenia terminu, należy zauważyć, że one także nie różnicują sytuacji procesowej obu wymienionych rodzajów stron. Zatem także na tej płaszczyźnie podział nie przebiega według kryterium bycia reprezentowanym przez pełnomocnika określonego rodzaju.

Zarówno osoba reprezentowana przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy, która uchybiła terminowi, jak i osoba reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, która bez swojej winy nie dochowała terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, dysponują siedmioma dniami od dnia ustania przyczyny uchybienia



terminowi na wystąpienie z wnioskiem o jego przywrócenie (art. 87 § 1 p.p.s.a.) i jednocześnie złożenie skargi kasacyjnej (art. 87 § 4 p.p.s.a.).

Analiza treści kwestionowanych przepisów nie pozwala sformułować wniosku, że naruszają one równość stron postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie realizacji prawa do wniesienia skargi kasacyjnej ze względu na status materialny tych stron. Nierówność stron może mieć miejsce jako skutek rozbieżnego stosowania rozważanych przepisów i odmiennego kwalifikowania takich samych lub podobnych stanów faktycznych jako „ustanie przyczyny niedochowania terminu”. W praktyce strona reprezentowana przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy, w sprawie, w której sąd przyjął wariant interpretacyjny zapewniający tej stronie realizację jej prawa do rzetelnej procedury i zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, może znaleźć się w korzystniejszej sytuacji niż strona reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru. Także tę perspektywę powinny dostrzegać sądy rozpoznające wnioski o przywrócenie terminu złożone przez strony, które bez swej winy nie dochowały terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, niezależnie od tego, jakiego rodzaju pełnomocnik je reprezentuje i czy brak winy ma charakter subiektywny, czy wynika z niezależnej od strony długości postępowania o przyznanie prawa pomocy.

Zarzut naruszenia zasady równości sformułowany w skargach konstytucyjnych został zatem oparty na pewnym uproszczeniu. Skarżący nie przeprowadzili analizy sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej; nazbyt ogólnie określili cechę istotną, która miałaby uzasadniać równe traktowanie wyodrębnionych grup podmiotów. Trybunał stwierdził więc, że skarżący nie spełnili w tym zakresie wymagania postawienia zarzutu niekonstytucyjności i należytego jego uzasadnienia (zob. art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W istocie u podstaw zarzutu naruszenia zasady równości i u podstaw zarzutu naruszenia prawa do rzetelnej procedury i prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji skarżący podali te same argumenty.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że wydanie orzeczenia merytorycznego o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej jest niedopuszczalne ze względu na wystąpienie negatywnej przesłanki wyrokowania. Dlatego Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzył postępowanie w sprawie zgodności kwestionowanego unormowania z tym wzorcem konstytucyjnym.

4. Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał ustalił, że z zaskarżonych przepisów możliwe jest wyinterpretowanie normy zgodnej z ustawą zasadniczą. Niemniej jednak zwrócił uwagę, że rozwiązania przyjęte w tych przepisach, jeśli odnieść je do sytuacji takich jak sytuacja skarżących – wykazują wadę dysfunkcjonalności.

Najpierw należy zauważyć, że stosując owe przepisy, sądy przyjmują (a nawet zmuszone są przyjmować), że występujące w art. 86 § 1 p.p.s.a. pojęcie „niezawinionego uchybienia terminu” obejmuje też sytuacje, w których uchybienie terminowi jest następstwem procedury przyznawania prawa pomocy w formie profesjonalnego pełnomocnika, a to z kolei jest rezultatem skorzystania przez stronę z jej ustawowego prawa do ubiegania się o taką pomoc. Nadają więc określeniu „niezawiniony” swoiste znaczenie i przyjmują automatycznie, że każde uchybienie terminowi ze wskazanego powodu jest niezawinione.

Takie rozumienie art. 86 § 1 p.p.s.a. umożliwi przywrócenie terminu, któremu uchybiono w następstwie trwającej procedury przyznania prawa pomocy, nie rozwiązuje jednak sytuacji strony ubiegającej się o pełnomocnika z urzędu, jeżeli wyznaczenie go następuje w bardzo krótkim czasie przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Formalnie nie ma wówczas podstaw do przywrócenia terminu, a pozostający do dyspozycji strony czas na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej rażąco odbiega od trzydziestodniowego terminu ustawowego. Ze względu na treść art. 86 § 1 p.p.s.a. nie jest też jasne, czy i w jaki sposób uwzględniać to, że uchybienie terminowi może być wynikiem zbiegu dwóch okoliczności: trwania procedury wyznaczania pełnomocnika z urzędu i zaniedbań strony, która nie wykazując należytej staranności, wystąpiła o jego wyznaczenie krótko przed upływem trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

Trybunał zwrócił uwagę na jeszcze jedną ważną sprawę. Otóż przyjęcie, a tak czynią niektóre sądy, że ustawowy 30-dniowy termin na wniesienie skargi kasacyjnej biegnie dla osoby ubiegającej się o prawo pomocy dopiero od chwili wyznaczenia jej pełnomocnika z urzędu, musi nasuwać wątpliwości co do zachowania równowagi procesowej strony korzystającej z tego prawa i strony mającej pełnomocnika z wyboru. Jak bowiem wskazano w pkt. 3.3. tej części uzasadnienia, trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej obejmuje kilka czynności, w tym ustanowienie pełnomocnika z wyboru, i nie ma podstaw, by przyjąć, że w każdym przypadku strona wcześniej wyznaczyła pełnomocnika, który ma ją w postępowaniu sądowoadministracyjnym reprezentować.

Sejm i Prokurator Generalny sugerują w swych stanowiskach wprowadzenie instytucji zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej na czas trwania procedury wyznaczania pełnomocnika z urzędu.

Trybunał proponuje prawodawcy wnikliwe rozważenie takiego rozwiązania. Pozwoliłby ono uczynić zadość wymaganiom równej pozycji procesowej stron postępowania sądowoadministracyjnego mających prawo wystąpienia ze skargą kasacyjną. Pozwoliłoby nadto zachować autonomiczność i spójność instytucji przywrócenia terminu, przewidując ją dla sytuacji, które w jednakowym stopniu mogą dotknąć każdą ze stron postępowania.

Do ustawodawcy należy także rozważenie co najmniej dwóch jeszcze spraw: po pierwsze, czy instytucje kasacji w poszczególnych procedurach są w pewnych aspektach na tyle do siebie podobne, by jednolicie unormować w nich bieg terminów do wniesienia tego środka odwoławczego w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu, a po drugie, sytuacji, w której pełnomocnik odmawia złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia skargi kasacyjnej (odmawia sporządzenia skargi kasacyjnej ze względu na brak podstaw lub jej niedopuszczalność). Kompleksowe unormowanie tych kwestii jest pilnym zadaniem prawodawcy.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

87

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

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 lipca 2013 r., skargi konstytucyjnej Edwarda Guziakiewicza o zbadanie zgodności:

art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia wspólnoty mieszkaniowej z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu należącego do członka tej wspólnoty długotrwale zalegającego z wnoszeniem należnych od niego opłat, jest zgodny:**

- a) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) 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.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1006.

Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 8 grudnia 2011 r. Edward Guziakiewicz (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l. lub ustawa o własności lokali) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. W stanie faktycznym sprawy skarżącego, wspólnota mieszkaniowa skierowała w marcu 2007 r. przeciwko niemu do sądu powództwo o nakazanie licytacyjnej sprzedaży należącego do niego lokalu.

1.1.1. Wspólnota w pozwie podała, że skarżący od 1994 r.: 1) długotrwale nie wywiązywał się z obowiązku ponoszenia wydatków i ciężarów związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w budynku, w którym zamieszkiwał. W szczególności zalegał z opłatami z tytułu funduszu remontowego i kosztów zarządu tą nieruchomością (m.in. kosztów energii elektrycznej do pomieszczeń wspólnych), 2) długotrwale zalegał z wnoszeniem opłat za korzystanie z własnego odrębnego lokalu, w szczególności za wywóz śmieci i centralne ogrzewanie, które w tej nieruchomości były rozliczane przez wspólnotę.

Pozwany odmowę wnoszenia obu grup opłat tłumaczył brakiem podstawy prawnej do ich naliczania względem niego. Wspólnota pozwała go o wykonanie obowiązków, których nie przyjmował na siebie, zawierając w 1978 r. z gminą umowę sprzedaży lokalu mieszkalnego. Zgodnie z tą umową skarżący regularnie i terminowo wносił opłaty jedynie za energię elektryczną i media doprowadzone do jego lokalu. Tylko ta umowa, ewentualnie jej zmiany zaakceptowane przez obie strony, mogłyby zmienić zakres jego obowiązków jako właściciela. Po wejściu w życie w 1994 r. obecnie obowiązującej ustawy o własności lokali nie doszło do uzupełnienia tej umowy, zatem na skarżącym nie ciąży obowiązek ponoszenia zwiększonych ciężarów finansowych, zaś powództwo wspólnoty mieszkaniowej jest bezpodstawne.

1.1.2. W wyroku z 17 listopada 2009 r. (sygn. akt I C 92/09) Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu, Wydział I Cywilny, oddalił powództwo wspólnoty mieszkaniowej o nakazanie sprzedaży lokalu E. Guziakiewicza.

1.1.3. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, Wydział I Cywilny, w wyroku z 10 czerwca 2010 r. (sygn. akt I ACa 80/10), po rozpoznaniu apelacji wspólnoty mieszkaniowej, uchylił zaskarżony wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd wskazał na przedwczesność oddalenia powództwa przez sąd pierwszej instancji, brak wyjaśnienia przezeń istoty sprawy oraz brak przeprowadzenia oceny, czy żądanie wspólnoty mieszkaniowej było zgodne z zasadami współżycia społecznego. Sąd przypomniał, że zaległości skarżącego datowały się od chwili wejścia w życie ustawy o własności lokali, przy czym na rzecz powodowej wspólnoty mieszkaniowej – od chwili jej powstania w 2001 r. Sąd podał, że 31 grudnia 2009 r. wartość zaległości względem wspólnoty wynosiła prawie 70 000 zł i stanowiła ok. 40% wartości zajmowanego lokalu, którego wartość rynkową w 2008 r. oceniono na ok. 180 000 zł.

1.1.4. Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu, Wydział I Cywilny, w wyroku z 8 września 2010 r. (sygn. akt I C 499/10) zezwolił wspólnocie na sprzedaż w trybie licytacji lokalu stanowiącego własność skarżącego, uwzględniając powództwo wspólnoty mieszkaniowej na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. Sąd rozważył w uzasadnieniu wyroku długotrwałość niepłacenia należności przez skarżącego, stopień upórcozywości jego zachowania, a także osobistą sytuację materialną i rodzinną.

1.1.5. Wyrok Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z 8 września 2010 r. uprawomocnił się po oddaleniu apelacji skarżącego w wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie, Wydziału I Cywilnego, z 1 września 2011 r. (sygn. akt I ACa 60/11). Sąd Apelacyjny uznał, że sąd pierwszej instancji zasadnie zezwolił wspólnocie na sprzedaż lokalu. Naganność zachowania skarżącego polegała w istocie na tym, że wbrew u.w.l. od 1994 r. długotrwale przerzucał ciężar pokrywania zaległych opłat i kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej na pozostałych właścicieli lokali. Skarżący opłat nie uiszczał od wielu lat i bezzasadnie kwestionował sam obowiązek ich wnoszenia. Ten zaś wynikał od 1994 r. wprost z bezwzględnie obowiązujących przepisów u.w.l. Zastosowana przez ustawodawcę technika legislacyjna polegała na tym, że regulacja obowiązków współwłaścicieli nieruchomości wspólnej oraz ich obowiązków jako właścicieli odrębnych lokali nastąpiła z mocy prawa (*ex lege*). Wobec indywidualnych właścicieli lokali nie wymagała dla swej skuteczności osobnej modyfikacji wcześniej zawartej umowy sprzedaży

lokali mieszkalnych. Sąd uznał także, że wspólnota mieszkaniowa, wytaczając powództwo, stała na straży interesów pozostałych właścicieli lokali w danej nieruchomości. Po rozważeniu sytuacji osobistej skarżącego sąd przychylił się do zapatrywania, że wspólnota nie nadużyła przysługującego jej prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

1.2. Występując z niniejszą skargą konstytucyjną, skarżący podkreślił, że pragnie ponownie wszcząć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oceny art. 16 ust. 1 u.w.l. pod względem zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż toczące się w przeszłości postępowanie w procedurze pytania prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu co do zgodności z Konstytucją art. 16 ust. 1 u.w.l. zakończyło się jego umorzeniem ze względu na cofnięcie przez sąd pytania prawnego (por. postanowienie TK z 21 września 2010 r., sygn. P 21/10, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 71).

W uzasadnieniu swej skargi skarżący powtórzył argumenty przedstawione w tamtym postępowaniu przez Prokuratora Generalnego na rzecz uznania niezgodności art. 16 ust. 1 u.w.l. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzupełniając je własnymi zarzutami. Skarżący wskazał, że przymusowa sprzedaż lokalu na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. jest brutalną ingerencją w sferę jego własności indywidualnej. Nadaje jednemu z wierzycieli osobistych właściciela lokalu (tj. wspólnocie mieszkaniowej) niespotykane w innych sytuacjach prawo do uzyskania orzeczenia sądowego uprawniającego do sprzedaży prywatnej nieruchomości innej osoby. Brutalna ingerencja w konstytucyjne prawo własności nie jest przy tym uzasadniona żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 16 ust. 1 u.w.l. ma na celu jedynie zaspokojenie majątkowych roszczeń wspólnoty mieszkaniowej związanych z kosztami utrzymania nieruchomości wspólnej. Czyni to za pomocą „wylimitowania” ze wspólnoty osoby, która długotrwale zalega z zapłatą należnych opłat. Sankcja nie przystaje jednak do stopnia naruszenia przez właściciela obowiązków majątkowych wobec wspólnoty. Jest nadmierna, a zatem sprzeczna z istotą zasady proporcjonalności. Prawa wspólnoty mieszkaniowej są bowiem wystarczająco chronione na podstawie przepisów ogólnych, tj. w drodze wytoczenia powództwa o zapłatę zaległości i uzyskania tytułu wykonawczego dla zasądzonych świadczenia.

2. W piśmie z 27 kwietnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza swego udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Edwarda Guziakiewicza.

3. W piśmie z 29 czerwca 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim uprawnia wspólnotę mieszkaniową do żądania w trybie procesu sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości z powodu długotrwałego zalegania przez właściciela lokalu z zapłatą należnych od niego opłat, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie badania art. 16 ust. 1 u.w.l. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator zauważył, że możliwość doprowadzenia przez wspólnotę mieszkaniową do sprzedaży lokalu w drodze licytacji jest sankcją nadmiernie dolegliwą, zwłaszcza że zlicytowany właściciel nie ma prawa do lokalu zamiennego. Sankcja ta nie jest niezbędna do osiągnięcia celu wyegzekwowania zaległości. Żądanie licytacyjnej sprzedaży lokalu należącego do właściciela długotrwale zalegającego z należnymi opłatami nie służy jedynie prostemu wyegzekwowaniu każdej należnej kwoty z tytułu opłat. Następujące w jego efekcie wykluczenie właściciela lokalu ze wspólnoty mieszkaniowej jest konsekwencją tego przepisu.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można w jednakowy sposób traktować wszystkich trzech grup właścicieli wymienionych w art. 16 ust. 1 u.w.l. W wypadku właścicieli długotrwale zalegających z należnymi opłatami przepis realizuje bowiem inne cele niż w pozostałych dwóch wypadkach wskazanych w art. 16 ust. 1 u.w.l.: wykraczania w sposób rażący przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu oraz czynienia korzystania z innych lokali lub z nieruchomości wspólnej uciążliwym na skutek nieodpowiedniego zachowania. Jednakowo ostre potraktowanie właścicieli zalegających z opłatami świadczy o tym, że ustawodawca przekroczył dozwolony stopień ingerencji w prawo własności, czego nie uzasadnia ranga interesu publicznego podlegającego ochronie (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Przymusowa sprzedaż lokalu mieszkalnego ma służyć wyegzekwowaniu należnych opłat wspólnoty z pominięciem innych sposobów egzekucji niż uzyskanie ceny sprzedaży z jego licytacji. Jednak skoro istnieje ogólna procedura prawna służąca bezpośrednio wyegzekwowaniu każdej należności wspólnoty mieszkaniowej, wystarczy determinacja wspólnoty w egzekwowaniu na zasadach ogólnych uzyskanych tytułów zasądzających należności na jej rzecz. Prokurator Generalny podał również przykład na możliwość stosowania w praktyce art. 16 ust. 1 u.w.l. poza jego *ratio legis*, tzn. nie w celu wyegzekwowania zaległości, ale w celu „przejęcia” lokalu

przez samą wspólnotę, tj. w celu nabycia lokalu przez samą wspólnotę w toku prowadzonej licytacji (ma o tym świadczyć stan faktyczny sprawy zakończony postanowieniem Sądu Najwyższego z 10 grudnia 2004 r., sygn. akt III CK 55/04, OSNC nr 12/2005, poz. 212).

4. W piśmie z 26 lipca 2012 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 16 ust. 1 u.w.l. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dokonując oceny argumentacji skarżącego z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu wyraził zdziwienie, że w *petitum* pisma procesowego skarżący jako wzorzec podał jedynie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Uzasadnienie skargi w wielu punktach daleko wykracza poza ten wzorzec i nawiązuje do samej koncepcji ochrony własności, w tym do naruszenia jej istoty (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Jednak ewentualne dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności również na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji nie zmienia pozytywnej oceny kwestionowanego przepisu przez Marszałka Sejmu.

W ocenie Marszałka Sejmu, rozwiązanie przyjęte w art. 16 ust. 1 u.w.l. jest stosunkowo rygorystyczne. Dotychczasowa praktyka sądowa nie potwierdziła jednak najpoważniejszych wątpliwości przedstawicieli doktryny formułowanych w początkowym okresie funkcjonowania ustawy. Przepis jest stosowany rzadko, a nawet wówczas sądy wykazują powściągliwość, by nie ferować na jego podstawie zbyt pochopnych i nieuzasadnionych wyroków.

*Ratio legis* art. 16 ust. 1 u.w.l. polega nie na tym, by wspólnota mieszkaniowa uzyskała zaspokojenie każdej swej wierzytelności względem jednego z właścicieli lokalu, ale na tym, by ograniczyć odczuwany już negatywny wpływ długotrwałego i najczęściej pogłębiającego się stanu niewykonywania zobowiązań właściciela lokalu na kondycję finansową wspólnoty mieszkaniowej, a pośrednio – na stan obciążeń finansowych nałożonych z tego powodu na pozostałych właścicieli lokali. Środek prawny ustanowiony w art. 16 ust. 1 u.w.l. jest – zdaniem Marszałka Sejmu – specyficzną sankcją organizacyjną, powodującą definitywne wykluczenie członka wspólnoty mieszkaniowej. Celem przepisu jest jednak ochrona interesów majątkowych wspólnoty mieszkaniowej i jej pozostałych członków. Tolerowanie przez wspólnotę stanu długotrwałej zaległości w zapłacie należnych opłat bądź brak możliwości wyegzekwowania tych kwot oznaczałoby konieczność zwiększenia kosztów ponoszonych przez pozostałych właścicieli. W razie powstania zaległości pojedynczych właścicieli lokali, pozostali właściciele muszą systematycznie pokrywać niedobory (tj. dopłacać). Nabycie lokalu i członkostwo we wspólnocie pozostałych właścicieli lokali obarczone jest wówczas zbyt dużym ryzykiem ekonomicznym. W efekcie w art. 16 ust. 1 u.w.l. ustawodawca w racjonalny sposób przedkłada interes większości (zbiorowości) nad interes indywidualny. Ochrona interesów majątkowych wspólnoty mieszkaniowej i pozostałych właścicieli lokali jest zaś wartością mieszczącą się w katalogu wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie należy porównywać sytuacji członka wspólnoty zalegającego z opłatami wobec wspólnoty z pozycją właściciela względem zewnętrznych wierzycieli wspólnoty, lecz z sytuacjami, w których dochodzi do stosowania sankcji organizacyjnych względem członków jednostek korporacyjnych (np. wyłączenie wspólnika ze spółki jawnej, wyłączenie wspólnika ze spółki z o.o., wykluczenie członka ze spółdzielni). Tu jednak wskazywany przez skarżącego art. 64 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli. Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutu nierównego (tzn. nieuzasadnionego równego traktowania) wszystkich trzech grup właścicieli wymienionych w art. 16 ust. 1 u.w.l. W każdym wypadku mamy do czynienia z zachowaniem naruszającym obowiązki właściciela lokalu, kwalifikowanych czasem trwania, sposobem działania i jego skutkami, ocenianymi z punktu widzenia pozostałych członków wspólnoty.

5. W piśmie z 22 maja 2013 r. pełnomocnik skarżącego przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu informacje dotyczące sytuacji skarżącego po wniesieniu przezeń skargi konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie. Według uzyskanych informacji, po wszczęciu przez wspólnotę egzekucji nie doszło do licytacyjnej sprzedaży lokalu mieszkalnego należącego do skarżącego z powodu wniesienia przez niego powództwa przeciwegzekucyjnego i toczącego się postępowania w tej sprawie.

## II

Na rozprawę 29 lipca 2013 r. stawili się skarżący, pełnomocnik skarżącego, przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie oraz udzielili Trybunałowi dalszych wyjaśnień.

Pełnomocnik skarżącego wniósł o ograniczenie zakresu wyrokowania jedynie do jednego wypadku uregulowanego w art. 16 ust. 1 u.w.l., w którym wspólnota mieszkaniowa jest uprawniona do żądania sprzedaży w trybie egzekucyjnym lokalu w drodze licytacji z powodu uporczywego zalegania z zapłatą czynszu i opłat.

Skarżący wyjaśnił, że odmowa ponoszenia przez niego określonych w u.w.l. kosztów związanych z nieruchomością wspólną wynika wyłącznie ze sporu ze wspólnotą o podstawę prawną obowiązku ponoszenia opłat. Podstawą odmowy nie są i nie były ani jego trudna sytuacja osobista, ani choroba, ani też ciężka sytuacja materialna (s. 20 protokołu z rozprawy). Skarżący wyjaśnił, że powodowa wspólnota stoi na stanowisku, iż podstawą zaległych płatności są bezpośrednio przepisy ustawy o własności lokali, na podstawie których właściciele lokali i właściciel nieruchomości wyjściowej podjęli uchwały określające wysokość i sposób rozliczenia kosztów na poszczególnych właścicieli. Skarżący nie zgadzał się z wysokością uzgodnionych stawek, gdyż w jego opinii ustalone opłaty były bardzo wysokie, często też podlegały „sztucznemu zawyżeniu wskutek stosowania kreatywnej księgowości przez zarządcę nieruchomości” (s. 10 protokołu z rozprawy). W opinii skarżącego, „od strony (...) formalnej” zobowiązania te są w stanie pokryć środki uzyskane przez wspólnotę z innych źródeł, przede wszystkim z pożytków z nieruchomości wspólnej (s. 29 protokołu z rozprawy).

Skarżący utrzymywał, że podstawą płatności w jego wypadku mogły być jedynie zobowiązania ustalone w kontrakcie sprzedaży lokalu z 1978 r., na podstawie którego lokal został wyodrębniony, które to kwoty skarżący uznał za bezsporne w swojej sprawie. Jednocześnie zauważył, że na skutek inflacji nominalna wysokość jego zobowiązań, ograniczonych co do zakresu pokrywanych kosztów w stosunku do obecnego stanu prawnego, jest obecnie bardzo niska, a „sumy ustalone w latach siedemdziesiątych dzisiaj są już groszowe” (s. 10 protokołu z rozprawy). W związku z denominacją złotego, obecnie zobowiązania, które wynikają z kontraktu, „wynoszą mniej niż jeden złoty rocznie” (s. 29 protokołu z rozprawy). Skarżący dodał, że po 1994 r. sam proponował wspólnocie waloryzację w trybie sądowym na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c. zobowiązań wynikających z umowy sprzedaży lokalu, jednak ani komunalny zarządca nieruchomości, ani następnie wspólnota mieszkaniowa nie byli zainteresowani takim rozwiązaniem, ani zawarciem ugody ze skarżącym. Na pytanie składu orzekającego, kto jego zdaniem od 1994 r. pokrywa różnicę między wysokością realnych kosztów funkcjonowania nieruchomości wspólnej i odrębnego lokalu należącego do skarżącego a wpływami wspólnoty z tytułu zapłaty przez niego nominalnej wartości opłat ustalonych w kontrakcie sprzedaży lokalu, skarżący odpowiedział, że „Jeżeli przyjąć, że podstawą płatności jest kontrakt, kontrakt został zawarty ze Skarbem Państwa, następnie scedowany na gminę, która przejęła własność komunalną, no to jest problem stron, czyli w tej chwili gminy i ewentualnie właściciela” (s. 12 protokołu z rozprawy).

Przedstawiciel Marszałka Sejmu podkreślił, że wspólnota mieszkaniowa gospodaruje wyłącznie środkami dostarczonymi jej przez współwłaścicieli tytułem opłat, ewentualnie uzyskanymi jako pożytki z nieruchomości wspólnej, a ustawodawca nie zakłada prowadzenia przez nią stabilnej, długookresowej gospodarki finansowej. Dlatego przy wszelkich opóźnieniach z uiszczaniem należnych opłat wspólnota powinna występować z najszybszymi środkami prawnymi przeciwko właścicielom lokali. Może się jednak okazać, że permanentne i toczone często bez nadziei na pozytywne wyeliminowanie problemu zaległości spory sądowe prowadzone przeciwko członkom notorycznie niewykonującym podstawowych obowiązków, mimo wezwań i upomnień, mogą stawić pod znakiem zapytania finansowe podstawy wspólnoty mieszkaniowej i godzić w poczucie konieczności przestrzegania prawa. Przedstawiciel Marszałka Sejmu przypomniał, że sądy powszechne badają wcześniejszą działalność wspólnot przed wystąpieniem z powództwem na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. oraz to, czy wspólnota wyczerpała dostępne jej drogi i możliwości.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego rozwinął argumenty na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji. Przepis ma służyć wyegzekwowaniu należnych opłat z ceny uzyskanej ze sprzedaży lokalu w drodze licytacji, a więc z pominięciem innych sposobów egzekucji. Jednak wspólnota mieszkaniowa może, na zasadach ogólnych, dochodzić zaległej kwoty w procesie o zapłatę. Zdaniem Prokuratora Generalnego, często stosowanie art. 16 ust. 1 u.w.l. polega na tym, że wspólnoty nie występują na samym początku w procesie o zapłatę w postępowaniu uproszczonym, gdy zaległość jest niewielka, i czekają na uzbieranie się pewnej kwoty zasądzonych już zaległości. Bywa, że wspólnoty wyczekują, aż narosnie większa kwota, i występują o nakaz przymusowej licytacyjnej sprzedaży lokalu, mając pewność, że przed sądem zostanie wykazana przesłanka długotrwałości. Gdyby art. 16 ust. 1 u.w.l. był skonstruowany inaczej, tj. gdyby przewidywał konieczną gradację środków możliwych do zastosowania, inaczej należałoby ocenić jego zgodność z Konstytucją.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Zaskarżony przepis.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: u.w.l. lub ustawa o własności lokali), „Jeżeli właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych

od niego opłat lub wykracza w sposób rażąco lub uporczywie przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, wspólnota mieszkaniowa może w trybie procesu żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości”.

Z analizy akt sprawy skarżącego, w szczególności z treści ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie zezwalającego wspólnocie mieszkaniowej na licytacyjną sprzedaż lokalu oraz z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że art. 16 ust. 1 u.w.l. jest kwestionowany wyłącznie w zakresie, w jakim umożliwia zaspokojenie roszczeń wspólnoty związanych z długotrwałym zaleganiem z wnoszeniem należnych opłat. Tylko ta norma, wyrażona w treści art. 16 ust. 1 u.w.l., może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny odpowiednio zawęził zakres wyrokowania i umorzył postępowanie w stosunku do pozostałego zakresu normatywnego art. 16 ust. 1 u.w.l.

## 2. Otoczenie prawne zaskarżonego przepisu.

2.1. Zarówno ustawa o własności lokali, jak i jej art. 16 ust. 1, weszły w życie 1 stycznia 1995 r. Ustawa reguluje sposoby ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali (art. 1 ust. 1, art. 7, art. 9, art. 10, art. 11 u.w.l.) połączone z jednoczesnym powołaniem z mocy prawa tzw. nieruchomości wspólnej (art. 3 ust. 1 u.w.l.). W razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali (art. 3 ust. 1 u.w.l.). Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz te części budynku i urządzenia, które nie służą do wyłącznego użytku właścicieli poszczególnych lokali (art. 3 ust. 2 u.w.l.). Jeżeli po zawarciu umowy ustanawiającej odrębną własność lokalu liczba lokali wyodrębnionych jest mniejsza niż suma lokali niewyodrębnionych przed zawarciem umowy, wówczas dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przysługują co do niewyodrębnionych lokali oraz co do nieruchomości wspólnej takie same uprawnienia i obowiązki, jakie przysługują właścicielom lokali wyodrębnionych (art. 4 ust. 1 u.w.l.). Pozostaje on właścicielem tzw. złożonej nieruchomości lokalowej, obejmującej bryłę budynku składającej się z niewyodrębnionych jeszcze lokali.

Wykładnia przepisów ustawy o własności lokali prowadzi do wniosku, że instytucja odrębnej własności lokalu opiera się na ścisłym zespoleniu dwóch uprawnień rzeczowych przysługujących do zabudowanej nieruchomości gruntowej lub do nieruchomości budynkowej znajdującej się na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Pierwsze z nich to prawo własności wyodrębnionej nieruchomości lokalowej. W skład tej nieruchomości wchodzi fizycznie określony lokal, jak również znajdujące się w ramach nieruchomości wyjściowej pomieszczenia przynależne nieprzylegające bezpośrednio do nieruchomości lokalowej, lecz traktowane w obrocie jako jej części składowe. Drugie z uprawnień to prawo udziału w przymusowej wspólności ułamkowej prawa przysługującego do nieruchomości wspólnej, powstającej *ex lege* z nieruchomości wyjściowej z chwilą wyodrębnienia pierwszego lokalu w danej nieruchomości (art. 3 ust. 1 u.w.l.).

Połączenie obu uprawnień jest tak ścisłe, że trudno wskazać, które z nich jest prawem głównym, a które podporządkowanym. W społecznym odbiorze na pierwszy plan wysuwa się własność nieruchomości lokalowej. Jednak ze względu na zasadę powiązania praw rzeczowych do nieruchomości z prawem do gruntu (zasada *superficies solo cedit*) oraz zasięg przestrzenny elementów zaliczanych do nieruchomości wspólnej, nieruchomość ta odgrywa istotne znaczenie. Obejmuje prawo do gruntu (udział we własności lub użytkowaniu wieczystym) oraz prawo współwłasności zdecydowanej większości materialnej konstrukcji budynku, w którym znajduje się wyodrębniony lokal. W skład nieruchomości wspólnej wchodzi wszystkie te części zabudowanej nieruchomości gruntowej lub budynkowej, które nie spełniają definicji sformułowanej w art. 3 ust. 2 u.w.l., tj. nie służą do wyłącznego korzystania przez poszczególnych właścicieli lokali.

2.2. Większość praw i obowiązków właścicieli lokali uregulowanych w ustawie o własności lokali dotyczy wykonywania praw i obowiązków współuprawnionych do nieruchomości wspólnej, a nie względem nieruchomości lokalowej. Ustawa ta reguluje przede wszystkim sposób wykonywania przez właścicieli lokali zarządu nieruchomością wspólną, której są współwłaścicielami. Takie same uprawnienia i obowiązki co do nieruchomości wspólnej, jakie przysługują właścicielom lokali wyodrębnionych, przysługują także dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości w stosunku do bryły budynku obejmującej lokale jeszcze niewyodrębnione (art. 4 ust. 1 u.w.l.).

Zgodnie z art. 12 u.w.l., właściciel lokalu ma prawo do współkorzystania z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem. Wedle art. 13 ust. 1 u.w.l., właściciel lokalu jest obowiązany korzystać z nieruchomości wspólnej w sposób nieutrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli. Na współwłaścicielach ciąży ustawowy obowiązek zarządzania nieruchomością wspólną i ponoszenia kosztów jej utrzymania i eksploatacji. Każdy właściciel lokalu ma prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną (art. 27 u.w.l.). Jest

to konkretyzacja ogólniejszego obowiązku współdziałania z pozostałymi współwłaścicielami w ochronie wspólnego dobra (art. 13 ust. 1 u.w.l.). Jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i niewyodrębnionych nie jest większa niż siedem, do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy o współwłasności (art. 19 u.w.l.), te zaś przewidują zasadę określenia sposobu zarządu w umowie zawartej przez współwłaścicieli. Jeżeli lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi, jest więcej niż siedem, właściciele lokali są obowiązani z mocy ustawy podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu (art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze u.w.l.). W obu sytuacjach właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd do wykonywania osobie fizycznej albo prawnej (art. 18 ust. 1 u.w.l.).

2.3. Niezależnie od formy wykonywania wspólnego ustawowego zarządu, wszyscy właściciele lokali (jako współwłaściciele nieruchomości wspólnej) są obowiązani uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej (art. 13 ust. 1 u.w.l.). Stąd najważniejszym w praktyce obowiązkiem właścicieli lokali jest wnoszenie regularnych opłat na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną. Właściciele lokali ponoszą wydatki i ciężary związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w stosunku do ich udziałów w nieruchomości wspólnej (art. 13 ust. 1 u.w.l.). Składają się na nie, według przykładowego wyliczenia art. 14 u.w.l.:

- wydatki na remonty i bieżącą konserwację nieruchomości wspólnej (obejmującej zdecydowaną większość konstrukcji budynku i grunt),
- opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej, oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę,
- ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne związane z nieruchomością wspólną (obejmującą budynek i grunt),
- wydatki na utrzymanie porządku i czystości w nieruchomości wspólnej,
- wynagrodzenie dla członków zarządu lub zarządcy wspólnoty.

Na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną właściciele lokali obowiązani są uiszczać zaliczki w formie bieżących opłat, płatnych z góry do dnia 10 każdego miesiąca (art. 15 ust. 1 u.w.l.). Przy ustalaniu wysokości tych zaliczek bierze się pod uwagę ewentualne dochody, jakie przynosi nieruchomość wspólna. Wszelkie pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej muszą być przeznaczane na pokrywanie wydatków związanych z jej utrzymaniem.

2.4. Ze względu na problem sprawnego zarządu nieruchomością wspólną w zakresie utrzymania materialnej kondycji całego budynku, ustawodawca wprowadził od 1 stycznia 1995 r. nową instytucję wspólnoty mieszkaniowej. Zgodnie z art. 6 zdanie pierwsze u.w.l., wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości. Konstrukcja wspólnoty mieszkaniowej, jako szczególnego sposobu zarządu nieruchomością wspólną, umożliwia sprawne wykonywanie praw i obowiązków związanych z utrzymaniem i konserwacją tej nieruchomości, obejmującej najważniejsze elementy konstrukcyjne budynku. W istocie wspólnota mieszkaniowa stanowi przymusowe zrzeczenie współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, będących jednocześnie właścicielami wyodrębnionych lokali w danej nieruchomości. Zgodnie z art. 6 zdanie drugie u.w.l., wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana.

Ustawa o własności lokali nadaje wspólnocie mieszkaniowej określone cechy świadczące o zdolności prawnej zrzeczenia właścicieli lokali. Wedle art. 17 u.w.l., za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej wspólnota mieszkaniowa odpowiada bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu – w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości (według zasady *pro rata parte*). Uczestnictwo we wspólnocie jest wtórne (pochodne) względem nabytego prawa do lokalu. Wspólnota powstaje z mocy prawa wraz z wyodrębnieniem pierwszego lokalu z danej nieruchomości. Do wspólnoty można „wstąpić”, nabywając prawo odrębnej własności lokalu w danej nieruchomości. Ze wspólnoty mieszkaniowej nie można wystąpić w drodze wypowiedzenia członkostwa, jak to ma miejsce w innych korporacyjnych jednostkach organizacyjnych. „Wyjście” ze wspólnoty jest możliwe dopiero w razie zbycia innej osobie prawa odrębnej własności lokalu lub w razie ustania wspólnoty z mocy prawa.

2.5. Ustawa o własności lokali reguluje także niektóre obowiązki związane z korzystaniem z indywidualnych wyodrębnionych lokali przez ich właścicieli. Na podstawie art. 13 ust. 1 u.w.l., właściciel odrębnego lokalu obowiązany jest utrzymywać swój lokal w należytym stanie. Obowiązek ten może być kontrolowany przez wspólnotę (tj. pozostałych właścicieli), co jest zrozumiałe ze względu na wpływ sposobu korzystania przez właścicieli z ich własnych lokali na stan i kondycję wspólnych elementów nieruchomości wspólnej, a w konsekwencji na stan całego budynku. Kontrolę umożliwia m.in. art. 13 ust. 2 u.w.l., zgodnie z którym w celu przeprowadzenia konserwacji,



remontu lub usunięcia awarii w nieruchomości wspólnej każdy właściciel nieruchomości lokalowej obowiązany jest umożliwić nie tylko dostęp do nieruchomości wspólnej, ale również do własnego lokalu. Podobny obowiązek został przewidziany w sytuacji, gdy umożliwienie dostępu jest niezbędne w celu wyposażenia budynku, jego części lub innych lokali w dodatkowe instalacje.

Wedle art. 13 ust. 1 u.w.l., właściciel odrębnego lokalu obowiązany jest ponosić wydatki związane z utrzymaniem własnego lokalu. W ramach wspólnoty mieszkaniowej są rozliczane niektóre koszty utrzymania i eksploatacji indywidualnych wyodrębnionych lokali. Właściciel lokalu ma obowiązek wnoszenia do wspólnoty opłat na pokrycie wydatków związanych z korzystaniem i utrzymaniem jego własnego lokalu. Wspólnota określa wówczas wysokość zaliczek za rozliczane przez wspólnotę i indywidualnie księgowane właścicielom lokali koszty korzystania z indywidualnych lokali.

2.6. Z przedstawionych regulacji prawa stanowionego wynika, że jeżeli jeden ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej zalega z wnoszeniem należnych zaliczek na koszty zarządu nieruchomością wspólną lub własną nieruchomością lokalową albo nie partycypuje do wysokości swego udziału w nieruchomości w spłacie zobowiązań zaciągniętych na pokrycie tych kosztów, to należności te musi pokryć wspólnota mieszkaniowa, czyli ogół pozostałych właścicieli, wedle ich udziałów (zasada *pro rata parte*). Wspólnota płaci za właścicieli zalegających z opłatami albo z posiadanych środków własnych, tj. z sum uzyskanych już z innych tytułów od właścicieli lokali, z zaciągniętych na ten cel kredytów obciążających wszystkich właścicieli lokali wedle ich udziałów, albo z indywidualnych środków właścicieli lokali w razie skierowania przez zewnętrznych wierzycieli egzekucji należności zasądzonej względem wspólnoty. W konsekwencji długotrwałe zaległości jednego ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej w pokrywaniu kosztów zarządu tą nieruchomością oraz utrzymania własnego lokalu mogą trwale zwiększyć obciążenia finansowe pozostałych właścicieli lokali. Są oni faktycznie zmuszani ponosić za innych niezbędne dodatkowe wydatki na utrzymanie i konserwację nieruchomości, z których korzysta także właściciel lokalu zalegający z opłatami.

### 3. Sposób określenia przez skarżącego konstytucyjnego wzorca kontroli.

3.1. Skarżący w *petitum* skargi zakwestionował zgodność art. 16 ust. 1 u.w.l. z wzorcem kontroli określonym jako „art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Natomiast w uzasadnieniu skargi sformułował on różnego rodzaju argumenty świadczące o naruszeniu także pozostałych konstytucyjnych gwarancji prawa własności.

3.2. Zgodnie z utrwaloną praktyką orzecniczą Trybunału, decydujące znaczenie dla określenia granic sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym ma nie tyle jej oznaczenie dokonywane w drodze formalnego przywołania w *petitum* pisma procesowego określonych wzorców kontroli, ile istota sprawy wynikająca z kierunku i głębokości przeprowadzonej argumentacji. Podstawą wskazanego założenia jest zasada sprawiedliwości proceduralnej wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Gdy więc występuje niewłaściwe (mylne) oznaczenie przedmiotu kontroli, polegające na usprawiedliwionym błędzie co do nazwy, ale nie co do treści wzorca, wówczas zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, błędne oznaczenie sprawy nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Dookreślenie treści przywoływanego wzorca kontroli na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet* może prowadzić Trybunał Konstytucyjny do doprecyzowania w sentencji orzeczenia, że kontrola przedstawionych w piśmie procesowym zarzutów nastąpiła w danej sprawie w zderzeniu z wzorcem kontroli, który nie został wysłowiony w *petitum* pisma. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powtarzał, że na treść pisma procesowego składa się cała treść – nie tylko jego komparycja, ale i uzasadnienie. W *petitum* następuje tylko usystematyzowanie wątpliwości i wskazanie kluczowych wzorców kontroli (por. zamiast wielu wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Na podstawie treści normy lub zasady konstytucyjnej określonej w uzasadnieniu pisma przez inicjującego postępowanie, Trybunał identyfikuje przepis Konstytucji, który tę treść wyraża. W konsekwencji Trybunał przywołuje i dodaje do sentencji orzeczenia właściwy przepis Konstytucji nieoznaczony w *petitum* wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, lecz wystarczająco omówiony w ich uzasadnieniu (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki TK z: 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98; 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00; 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140 oraz postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 22/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 28).

3.3. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Marszałka Sejmu, że uzasadnienie skargi w wielu punktach daleko wykracza poza wzorzec art. 64 ust. 2 Konstytucji. Dokonując oceny szerokiej argumentacji poczynionej w uzasadnieniu skargi, Trybunał Konstytucyjny na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* przyporządkował elementy argumentacji skarżącego do treści odpowiadających im właściwych wzorców konstytucyjnych.

#### 4. Zarzut ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności.

4.1. Skarżący zarzucił, że przewidziana w art. 16 ust. 1 u.w.l. procedura stanowi brutalną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności. Zarzut ten nawiązuje bezpośrednio do treści art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Przepis ten wyraża prawo podmiotowe obejmujące wolność nabywania mienia, dysponowania nim i zachowania go (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/A/2001, poz. 5). Wprowadza gwarancję nie tylko nabywania mienia, ale i rozporządzania nim (por. wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius dispositivum*) oznacza możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną wybraną przez siebie osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi przy tym rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Art. 64 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa będącego w dyspozycji konkretnej osoby). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy interpretować na tle zasad ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności art. 2 i art. 20 Konstytucji. Własność prywatna jest zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych państwa. Zgodnie z art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten należy łączyć z art. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

4.3. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko skarżącego. Art. 16 ust. 1 u.w.l. reguluje instytucję prawną, która ingeruje w konstytucyjne prawo własności. W wyniku stosowania art. 16 ust. 1 u.w.l. ma miejsce pozbawienie właściciela jego uprawnień w drodze przymusowej sprzedaży przedmiotu prawa własności. Przymusowa sprzedaż lokalu trwale pozbawia właściciela podstawowych uprawnień właścicielskich: korzystania z nieruchomości i pobierania z niej pożytków. Skarżący jest również pozbawiany możliwości swobodnego rozporządzania (dysponowania) przedmiotem własności, która jest jednym z najważniejszych elementów tego prawa.

#### 5. Ocena zarzutu braku przydatności art. 16 ust. 1 u.w.l.

5.1. Skarżący podniósł zarzut, że ingerencja ustawodawcy w konstytucyjne prawo własności nie jest uzasadniona żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Charakter tego zarzutu odnosi się bezpośrednio do treści art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2. Zgodnie z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze 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. Przepis ten statuuje zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne. Stanowi jednocześnie wyraźną podstawę wprowadzania legalnych ograniczeń prawa własności i pierwsze kryterium kontroli dokonanych przez ustawodawcę ograniczeń. Jest podstawą założenia, że prawo własności – choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych – nie może być traktowane jako prawo absolutne i niepodlegające ograniczeniom (*ius infinitum*). Ani art. 21, ani art. 64 Konstytucji nie mają charakteru gwarancji czasowo nieograniczonej (por. wyroki TK z: 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74 oraz 6 kwietnia 2004 r., sygn. SK 56/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 29).

O znaczeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza umieszczenie go w rozdziale II w części „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Zasady ogólne” oraz funkcja tego przepisu w zakresie normowania praw

i wolności jednostki (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji problematyki przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten nie wskazuje wartości i dóbr, których ochrona przemawiać może za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określa za to podstawowe kryteria ingerencji, tj. formalne (wymóg ustawy) i materialne (wskazanie maksymalnej granicy ingerencji w postaci zakazu naruszania istoty prawa własności). W wypadku zarzutu nieproporcjonalności, art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Art. 31 ust. 3 Konstytucji w żadnym wypadku nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji, ani *vice versa* (por. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78 oraz 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Wynika stąd, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji powoduje jednocześnie naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Trybunał Konstytucyjny wyprowadził dotychczas z pojęcia „konieczności” ograniczenia prawa własności reguły stanowiące części składowe konstytucyjnego zakazu: regułę przydatności, regułę niezbędności i regułę adekwatności (zakaz nadmiernej dolegliwości, inaczej nakaz proporcjonalności wkroczenia). Zgodnie z pierwszą regułą, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia wolności i praw, które są uzasadnione racjonalną potrzebą w danym stanie faktycznym i prawnym i które służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Prowadzi to do konieczności ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunkiem tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (por. zamiast wielu wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150).

5.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konieczność zapewnienia porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób (pozostałych właścicieli lokali w danej nieruchomości) stanowi uzasadnioną wartość konstytucyjną, która może przeważać nad indywidualnym interesem właściciela zadłużonego lokalu, uzasadniając nawet pozbawienie go własności. Wskazywany przez skarżącego art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi wyraźnie, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane także wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony porządku publicznego oraz praw innych osób.

Trybunał Konstytucyjny, po rozważeniu konstrukcji i funkcji społeczno-gospodarczej instytucji prawa własności lokalu, rozumianej jako wiązka ściśle związanych uprawnień do całej nieruchomości, w której doszło do wyodrębnienia lokalu na własność, stwierdził, że art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi rozwiązanie przydatne dla realizacji założonego celu i znajduje uzasadnienie w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochronie podlegają prawa i interesy innych osób, tj. pozostałych właścicieli lokali w danej nieruchomości. Chroniony jest również porządek publiczny, gdyż samo sankcjonowanie przez ustawodawcę naruszeń ustawowych obowiązków mobilizuje właścicieli lokali do ich wykonywania. Kwestionowana regulacja jest także w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Prawodawca ustanowił takie ograniczenie wolności i praw właściciela lokalu długotrwale zalegającego z wnoszeniem należnych opłat, które bezpośrednio służy realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Z tego względu art. 16 ust. 1 u.w.l. wprowadza ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności, które jest przydatne (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji).

## 6. Ocena zarzutu braku niezbędności wprowadzenia kwestionowanej regulacji.

6.1. W dalszym toku uzasadnienia skargi skarżący uznał, że przewidziana w art. 16 ust. 1 u.w.l. możliwość doprowadzenia przez wspólnotę mieszkaniową do sprzedaży lokalu w drodze licytacji jest pozbawiona elementu niezbędności dla ochrony majątkowej właścicieli lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową. Możliwe jest bowiem dochodzenie przez wspólnotę zaległych opłat mniej radykalnymi metodami, tj. na zasadach ogólnych bądź w specjalnie dla wspólnoty przewidzianej procedurze postępowania upominawczego (art. 15 ust. 2 u.w.l.). Charakter omawianego zarzutu odnosi się bezpośrednio do treści konstytucyjnej zasady niezbędności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z regułą niezbędności, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3

Konstytucji, tzn. gdy nie da się ich osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności lub z zastosowaniem innych ograniczeń.

6.2. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd skarżącego, że określony w art. 16 ust. 1 u.w.l. sposób dochodzenia roszczeń z tytułu zaległych opłat świadczy o preferencyjnym traktowaniu powództwa wspólnoty mieszkaniowej o zapłatę, w porównaniu z traktowaniem pozostałych wierzycieli osobistych właściciela lokalu.

Już w ramach postępowania na zasadach ogólnych ustawa przewiduje możliwość dochodzenia przez zarząd lub zarządcę umownego wspólnoty należności z tytułu kosztów zarządu w postępowaniu upominawczym, bez względu na ich wysokość (art. 15 ust. 2 u.w.l.). Po uprawomocnieniu się nakazu zapłaty, stwierdzającego obowiązek zapłaty określonej sumy, wspólnota, podobnie jak pozostali wierzyciele osoby właściciela lokalu, może wystąpić o nadanie orzeczeniu klauzuli wykonalności (art. 776 i art. 781 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). Po uzyskaniu klauzuli wykonalności można wystąpić do komornika o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Komornik przeprowadza egzekucję z całego aktualnego majątku właściciela lokalu. Sposób przeprowadzenia egzekucji zależy od propozycji wierzyciela zawartej we wniosku o wszczęcie egzekucji (art. 797 § 1 k.p.c.). Wierzyciel może w jednym wniosku wskazać kilka sposobów egzekucji przeciwko temu samemu dłużnikowi (art. 799 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.). Jeśli egzekucja z jednej części majątku dłużnika oczywiście wystarcza na zaspokojenie wierzyciela, dłużnik może żądać zawieszenia egzekucji z pozostałej części majątku (art. 799 § 2 k.p.c.). Jeżeli dotychczasowa egzekucja nie wystarcza na zaspokojenie wierzyciela, wówczas komornik może przeprowadzić dalszą egzekucję. Spośród kilku sposobów egzekucji wierzyciel powinien zastosować najmniej uciążliwy dla dłużnika (art. 799 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Do wyboru dostępne są formy egzekucji: z ruchomości dłużnika (art. 844 i nast. k.p.c.), z wynagrodzenia za pracę dłużnika (art. 880 i nast. k.p.c.), z rachunków bankowych dłużnika (art. 889 i nast. k.p.c.), z innych wierzytelności dłużnika (art. 895 i nast. k.p.c.), z praw majątkowych dłużnika innych niż wierzytelności (art. 909 i nast. k.p.c.), uproszczona egzekucja z nieruchomości niezabudowanych lub nieukończonych (art. 1013<sup>1</sup> i nast. k.p.c.), egzekucja ze statku morskiego (art. 1014 i nast. k.p.c.), a także egzekucja z nieruchomości dłużnika (art. 921 i nast. k.p.c.), której reguły stosuje się do egzekucji z ułamkowej części nieruchomości, jak również do egzekucji z użytkowania wieczystego (art. 1004 i nast. k.p.c.). O ewentualnym zajęciu nieruchomości dłużnika komornik zawiadamia wierzyciela (art. 925 § 3 k.p.c.). Zajęta przez komornika nieruchomość dłużnika ulega sprzedaży przez licytację publiczną (art. 952 k.p.c.).

W wyroku wydanym na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. sąd wydaje zgodę na przeprowadzenie wobec danego dłużnika egzekucji orzeczenia przez wskazanie konkretnego sposobu tej egzekucji – sprzedaż nieruchomości lokalowej, wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej, znajdującej się w budynku objętym zarządem powodowej wspólnoty mieszkaniowej. Wyprzedzając stosowanie art. 799 § 1 k.p.c., art. 16 ust. 1 u.w.l. wskazuje i nakazuje sposób egzekucji wydanego orzeczenia sądowego.

6.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, możliwość żądania przez wspólnotę mieszkaniową licytacyjnej sprzedaży lokalu ze względu na długotrwałe zaleganie przez jego właściciela z należnymi opłatami jest nie tylko przydatna, ale wręcz konieczna na pewnym etapie rozwoju stosunków we wspólnocie dla ochrony porządku publicznego oraz praw i wolności pozostałych właścicieli lokali. Świadczą o tym następujące okoliczności związane z powszechnym sposobem stosowania tego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że wspólnota mieszkaniowa ma możliwość dochodzenia zaległych opłat na zasadach ogólnych (tj. poprzez powództwo o zapłatę, a następnie egzekucję tego orzeczenia z majątku dłużnika) bądź w specjalnie dla wspólnoty przewidzianej procedurze postępowania upominawczego (art. 15 ust. 2 u.w.l.). W rezultacie już w tych trybach może dojść do licytacyjnej sprzedaży lokalu właściciela za długi, jeżeli komornik przychylił się do wniosku wspólnoty w sprawie sposobu egzekucji z nieruchomości należącej do członka wspólnoty. Także jeżeli egzekucja prowadzona jest najpierw z innych składników majątkowych właściciela lokalu i okaże się niewystarczająca, wspólnota może ponawiać wnioski egzekucyjne, doprowadzając w końcu – wciąż na zasadach ogólnych – do licytacyjnej sprzedaży lokalu. Jeżeli mimo kilkukrotnego wykorzystania trybu ogólnego w przeprowadzeniu egzekucji z pozostałego majątku dłużnika, w tym instytucji poszukiwania majątku dłużnika, wspólnota mieszkaniowa nie znalazła zaspokojenia swoich roszczeń, może wykorzystać tryb przewidziany w art. 16 ust. 1 u.w.l.

6.4. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.w.l., do wydania wyroku zezwalającego wspólnocie na licytacyjną sprzedaż lokalu wystarcza, jeżeli wspólnota wykaże w toku procesu istnienie długotrwałego zalegania z wnoszeniem

opłat. Literalnie, art. 16 ust. 1 u.w.l. nie wymaga, by wspólnota wykazywała fakt wcześniejszego nieudanego lub niewystarczającego egzekucyjnego ściągnięcia zasądzonych na jej rzecz należności.

Jednak wbrew twierdzeniom skarżącego, w praktyce treść tego przepisu jest uzupełniana: sądy powszechne najczęściej wyrażają zgodę na licytacyjną sprzedaż lokalu po wykazaniu przez wspólnotę długotrwałości zalegania z opłatami nie tylko na podstawie dowodu wysokości dłużnej sumy, lecz także kilkakrotnych nieudanych prób komorniczego odzyskania należności zasądzonych już od dłużnika. Podobne dowody przedstawiała wspólnota mieszkaniowa w indywidualnej sprawie skarżącego. Art. 16 ust. 1 u.w.l. jest więc stosowany co do zasady wówczas, gdy dochodzenie zaległych opłat zakończyło się niepowodzeniem i nie ma szans na odzyskanie dotychczasowych należności, a także występuje poważne ryzyko kolejnych zaległości i dodatkowych kosztów związanych z ich dochodzeniem.

Tylko w sporadycznych wypadkach wspólnota może wystąpić do sądu bez konieczności uprzedniego dochodzenia roszczenia na zasadach ogólnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12, Lex nr 1236354). Okoliczność stosowania przez wspólnotę w pierwszej kolejności upomnień i ogólnego trybu dochodzenia roszczeń nie ma znaczenia w razie wykazania przed sądem bardzo istotnych zaległości, grożących w najbliższym czasie załamaniem kondycji finansowej wspólnoty w razie podjęcia najpierw czasochłonnych mniej inwazyjnych prób.

Wynika stąd, że w przeważającej większości wypadków wspólnoty występują do sądu na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. wówczas, gdy zawiódł ogólny tryb egzekucji zasądzonego roszczenia i licytacyjna sprzedaż lokalu znajdującego się w budynku wspólnoty wydaje się jedyną metodą ograniczenia strat wspólnoty mieszkaniowej. W tych bowiem wypadkach sądy przychyliły się do powództw o licytacyjną sprzedaż lokali, po wykazaniu pozostałych przesłanek stosowania art. 16 ust. 1 u.w.l. Ten ustalony w praktyce podstawowy sposób stosowania art. 16 ust. 1 u.w.l. był postulowany przez przedstawicieli doktryny. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wspólnota przed sądem powinna wykazać wykorzystanie dotychczas innych środków ochrony przysługujących właścicielom w postaci upomnień, monitów, powództwa o zapłatę na zasadach ogólnych (zob. J. Ignatowicz, *Komentarz do ustawy o własności lokali*, Warszawa 1995, s. 67), a ze względu na charakter sankcji w postaci przymusowej sprzedaży lokalu, art. 16 ust. 1 u.w.l. powinno się stosować w ostateczności, dopiero gdy perswazje i łagodniejsze środki prawne nie przynoszą skutku (zob. A. Gola, *Nieruchomości*, Warszawa 1999-2004, III/A/53, ZN 12, uwaga nr 13). Sądy powszechne w uzasadnieniach wyroków podzielają stanowisko zajmowane w doktrynie, że sankcję w postaci przymusowej sprzedaży lokalu powinno się stosować w ostateczności, gdy perswazje i łagodniejsze środki prawne nie odnoszą już skutku (por. cytowany w kolejnych orzeczeniach wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06, Lex nr 693977).

6.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, podkreślany w orzecznictwie ostateczny charakter powództwa na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. wskazuje, że prawodawca ustanowił takie ograniczenie prawa własności, które jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wolności i praw innych osób oraz dla porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Występujące w orzecznictwie sądowym przesłanki stosowania zaskarżonego przepisu dowodzą, że powództwo z art. 16 ust. 1 u.w.l. jest uznawane za zasadne wówczas, gdy licytacyjna sprzedaż lokalu dłużnika jest niezbędna dla ochrony uzasadnionych interesów majątkowych pozostałych członków wspólnoty mieszkaniowej stanowiącej przymusową organizację właścicieli lokali, a więc organizację, w której nie mają oni decydującego wpływu na jej skład personalny.

#### 7. Ocena zarzutu nadmiernej dolegliwości (braku proporcjonalności *sensu stricto*).

7.1. Skarżący podniósł też, że sankcja wynikająca z kwestionowanego przepisu nie przystaje do stopnia naruszenia przez właściciela obowiązków wobec wspólnoty i jej poszczególnych członków, a więc jest nieadekwatna. Uzasadnieniem całkowitego pozbawienia prawa własności nie powinno być żądanie zaspokojenia roszczeń wspólnoty mieszkaniowej związanych z kosztami utrzymania nieruchomości wspólnej. O nieadekwatności art. 16 ust. 1 u.w.l. świadczy – zdaniem skarżącego – także to, że możliwe jest w praktyce jego nadużywanie, tzn. wykorzystywanie uprawnienia przez wspólnotę mieszkaniową nie tylko do egzekucji świadczeń z tytułu zaległych opłat. Przepis umożliwia wykluczanie z nieruchomości niektórych członków wspólnoty mieszkaniowej dla zaspokajania własnych interesów majątkowych lub osobistych pozostałej większości właścicieli lokali. Świadczyć o tym mają stany faktyczne i prawne zawarte w rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego (por. postanowienie SN z 10 grudnia 2004 r., sygn. akt III CK 55/04, OSNC nr 12/2005, poz. 212 oraz uchwała SN z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 65/07, OSNC nr 7-8/2008, poz. 69).

Charakter powyższych zarzutów skarżącego wskazuje na ich związek z treścią konstytucyjnej reguły adekwatności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji).

7.2. Przed przystąpieniem do oceny zarzutu należy wyjaśnić, że wskazywane przez skarżącego i Prokuratora Generalnego orzeczenia sądowe nie świadczą o nadużywaniu przez wspólnotę mieszkaniową sądowego dochodzenia żądania licytacyjnej sprzedaży lokalu. Pierwsze ze wskazywanych orzeczeń (tj. postanowienie SN z 10 grudnia 2004 r., sygn. akt III CK 55/04 z glosami S. Rudnickiego, „Przeгляд Sądowy” nr 6/2005, s. 138 i K. Matuszyka, „Przeгляд Sądowy” nr 2/2007, s. 126) dotyczyło rozstrzygnięcia sporu, czy wspólnota mieszkaniowa ma zdolność nabywania dla siebie własności nieruchomości i czy w związku z tym może być jej udzielone przyzbiecie w toku licytacji egzekucyjnej względem lokalu wyodrębnionego na własność, który w stanie faktycznym sprawy znajdował się w budynku zarządzanym przez wspólnotę. Z treści uzasadnienia tego postanowienia wynika, że do licytacji właściciela lokalu za długi z tej nieruchomości doszło nie w wyniku wcześniejszego zastosowania powództwa na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l., lecz na skutek egzekucji wszczętej przez osobistego wierzyciela licytowanego właściciela lokalu i na jego rzecz.

Drugie ze wskazanych orzeczeń (tj. uchwała składu 7 sędziów SN z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 65/07 z glosami G. Górczyńskiego, „Monitor Prawniczy” nr 16/2008, s. 886; K. Królikowskiej, „Palestra” nr 11-12/2008, s. 324; A. Mankiewicz, publ. el. Lex 2008; W. J. Katnera, „Glosa” nr 2/2009, s. 34 i P. Bielskiego, „Prawo Spółek” nr 11/2011, s. 45) także nie dotyczyło problematyki występowania przez wspólnotę z powództwem opartym na art. 16 ust. 1 u.w.l. W komentowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, czy zdolność wspólnoty mieszkaniowej do nabywania praw i obowiązków (art. 6 u.w.l.) na swoją rzecz jest równoznaczna ze zdolnością do nabywania do wspólnego majątku właścicieli wchodzących w skład określonej nieruchomości lokali. Powodem wystąpienia z wnioskiem w powyższej kwestii było występowanie poważnych kontrowersji i rozbieżnych stanowisk w sprawie podmiotowości prawnej wspólnoty mieszkaniowej zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W odpowiedzi na wniosek Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści: „Wspólnota mieszkaniowa, działając w ramach przyznanej jej zdolności prawnej, może nabywać prawa i obowiązki do własnego majątku” i nadał jej moc zasady prawnej.

W treści uzasadnienia tej uchwały Sąd Najwyższy wyraził wprawdzie pogląd, że „(...) ustawa o własności lokali upoważnia do stwierdzenia, że wspólnota mieszkaniowa, mimo że stanowi ją z mocy prawa ogół właścicieli lokali, jest w pewnych sytuacjach osobą trzecią w stosunku do swoich członków. Świadczy o tym treść art. 16 oraz 21 ust. 1, a także art. 25 ust. 1 i 2 u.w.l.”. Jest to jednak jedyny fragment uzasadnienia, w którym nawiązano do art. 16 u.w.l., kwestionowanego w niniejszym postępowaniu. Także tylko w tym kontekście przepis ten stał się przedmiotem zdania odrębnego sędziego SN Krzysztofa Pietrzykowskiego od mającej moc zasady prawnej uchwały składu 7 sędziów SN z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 65/07. W zdaniu odrębnym wskazano, że „(...) nie jest przekonujący argument, że art. 16, 21 ust. 1 oraz art. 25 ust. 1 i 2 u.w.l. traktują wspólnotę mieszkaniową jako osobę trzecią w stosunku do właścicieli lokali, przepisy te bowiem w istocie regulują relacje istniejące między jednym z właścicieli lokali a ogółem właścicieli, a ściślej – między jednym z właścicieli a pozostałymi właścicielami”.

7.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie potwierdził się zarzut skarżącego, iż brzmienie art. 16 ust. 1 u.w.l. umożliwia w praktyce nadużywanie tego przepisu dla zaspokojenia innych interesów wspólnoty mieszkaniowej niż związane z ograniczeniem negatywnych skutków zaległości generowanych przez właściciela licytowanego lokalu i odzyskaniem należnych sum lub wręcz dla zaspokojenia prywatnych interesów niektórych pozostałych właścicieli lokali.

Sądy powszechne wskazują, że art. 16 ust. 1 u.w.l. nie może być stosowany do rozstrzygania przez wspólnotę konfliktów lub rozbieżności poglądów z właścicielami lokali co do prowadzenia prawidłowej gospodarki wspólnoty (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 27 lutego 2012 r., sygn. akt I ACz 264/12, Lex nr 1164094). W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że art. 16 ust. 1 u.w.l., ze względu na jego sankcyjny charakter, statuujący podstawę prawną naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności, podlega bezwarunkowo wykładni ścisłej, a w razie jakichkolwiek wątpliwości – wykładni zawężającej. W procesie jego wykładni należy uwzględnić okoliczność, że uprawnienie przyznane w art. 16 ust. 1 u.w.l. jest przykładem najdalej idącego uprawnienia do ingerowania w prawo własności lokalu, które podlega szczególnej ochronie na podstawie Konstytucji (por. wyrok Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt V CSK 442/08, Lex nr 602338).

Funkcja kwestionowanego przepisu polega na eliminacji ze wspólnoty mieszkaniowej tylko tych osób, których zachowanie rzeczywiście zagraża jej interesom, tzn. w sposób istotny zagraża jej stabilności finansowej, zmuszając ją do rezygnacji z najbardziej koniecznych wydatków (remonty, zabiegi sanitarne itp.) oraz do pozyskiwania

koniecznych środków pieniężnych z zewnętrznych źródeł. Muszą występować udowodnione poważne skutki w zakresie możliwości przeprowadzania bieżących napraw, remontów czy fakt rosnącego zadłużenia z tego tytułu (por. wyroki Sądu Apelacyjnego w Katowicach z: 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12 oraz 27 września 2012 r., sygn. akt I ACa 407/12, Lex nr 1236341). Art. 16 ust. 1 u.w.l. nie znajduje zastosowania, gdy mimo zalegania z opłatami nie istnieje krytyczne położenie wspólnoty wywołane nagannym zachowaniem pozwanego, a jedynie chodzi o przejściowe osłabienie (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06). Art. 16 ust. 1 u.w.l. stanowi bowiem ostateczną ochronę uprawnionych podmiotów, tj. właścicieli tworzących wspólnotę mieszkaniową, przed odczuwalnym niesummiennym postępowaniem innego członka wspólnoty, naruszającym ich wspólny interes (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 września 2012 r., sygn. akt I ACa 407/12).

Z analizy orzecznictwa sądowego wynika, że sądy, nakazując licytacyjną sprzedaż lokalu, biorą pod uwagę takie elementy stanu faktycznego jak długotrwałość zalegania z opłatami, stale wzrastająca kwota zadłużenia, a także skutki w postaci naruszenia płynności finansowej wspólnoty (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06). Ponadto sądy wskazywały na takie okoliczności jak wzmożone skutki stanu zadłużenia wynikłe z posiadania w danej wspólnotcie kilku lokali, fakt niezamieszkiwania właściciela w swoim lokalu, brak informacji o aktualnym jego miejscu pobytu, brak zainteresowania właściciela regulowaniem swoich stosunków ze wspólnotą mieszkaniową, brak uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że właściciele zaczną regulować choćby bieżące opłaty w najbliższym czasie (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 września 2012 r., sygn. akt I ACa 407/12; w sprawie rozstrzygniętej przez ten sąd okres notorycznego zalegania z opłatami wynosił ponad 11 lat, a współwłaściciele pięciu lokali w danej nieruchomości byli poszukiwani listami gończymi).

Istotny jest również charakter lokalu w danej nieruchomości. W wypadku lokali użytkowych odczuwalne zwiększenie obciążeń finansowych właścicieli obniża atrakcyjność ich inwestycji. Z natury rzeczy, osoby posiadające lokale użytkowe nastawione są na osiąganie zysku, który jest obniżany przez konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów obsługi lokalu. Ewentualny długotrwały brak środków na bieżące remonty obniża rynkową wartość lokalu w bardziej odczuwalny sposób niż w wypadku lokali mieszkalnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12; w stanie faktycznym sprawy udział pozwanych w nieruchomości wspólnej przekraczał 10%).

Wynika stąd, że samo obiektywne zaleganie z zapłatą należnych wspólnotcie mieszkaniowej opłat nie oznacza jeszcze automatycznego spełnienia przesłanki „długotrwałości zalegania” ujętej w art. 16 ust. 1 u.w.l. W orzecznictwie sądowym sankcję w postaci przymusowej sprzedaży lokalu stosuje się w ostateczności. Dochodzi do niej wówczas, gdy we wspólnotcie pojawia się wyraźna konsekwencja długotrwałego zalegania członka wspólnoty z uiszczaniem należności, tj. gdy odczuwalne staje się przerzucanie tego ciężaru na pozostałych właścicieli i istnieje zagrożenie dalszym pogłębianiem się obciążeń finansowych pozostałych właścicieli lokali.

7.4. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że o stosowaniu przez sądy art. 16 ust. 1 u.w.l. nie decyduje bezwzględna wysokość zaległości z tytułu opłat ani stosunek zaległości do wartości lokalu i całego majątku dłużnika. Jeżeli bowiem brak było okoliczności osobistych usprawiedliwiających uporczywe zachowanie właściciela, sądy konsekwentnie odrzucały argumenty stron postępowania, iż kwota zadłużenia powinna być bliska wartości lokalu lub przedstawiać „znaczną wartość”. Taki wniosek nie wynika bowiem z przepisów prawnych i nie taka jest ich *ratio legis*.

Dysproporcja kwoty zaległości i wartości nieruchomości nie świadczy przeciwko stosowaniu art. 16 ust. 1 u.w.l., gdyż przepis ten nie wprowadza wymogu, by wskazane wartości były zbliżone. Sąd powszechny zezwolił np. na sprzedaż lokalu wówczas, gdy suma zaległości wynosiła nieco ponad 9 000 zł, co stanowiło ok. 7% wartości rynkowej lokalu, a zaległości te były długotrwałe i negatywnie odbiły się na kondycji finansowej pozostałych właścicieli lokali (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 września 2012 r., sygn. akt I ACa 407/12). Podobnie sąd nakazał sprzedaż lokalu, gdy brak było okoliczności usprawiedliwiających właściciela lokalu, a zaległa kwota wynosiła ok. 14 000 zł, co stanowiło ok. 3,5% wartości rynkowej nieruchomości lokalowej. Sąd uznał, że nie ma uzasadnienia argument o konieczności wykazania odpowiedniej wartości zadłużenia odpowiadającej znacznej części wartości lokalu. W ten sposób zostałaby całkowicie wyeliminowana możliwość licytacyjnej sprzedaży lokalu o dużej wartości w trybie art. 16 ust. 1 u.w.l., gdyż pozwani musieliby nie regulować opłat przez kilkadziesiąt lat (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12).

Z kolei zastosowanie kwestionowanego przepisu w sprawie skarżącego nastąpiło w wypadku kwalifikowanych zaległości (70 000 zł) utrzymujących się trwale od 2001 r., czyli przez sześć lat, i dotyczących tak istotnych

składników opłat jak zaliczki na fundusz remontowy czy wywóz śmieci, a ze względu na postawę skarżącego sądy przyjęły, że prawdopodobne było dalsze pogłębianie się tych zaległości.

7.5. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł także, że sądy podejmują rozstrzygnięcie zezwalające na licytacyjną sprzedaż lokalu także wówczas, gdy pozwany przed zakończeniem rozprawy ureguluje należności dochodzone przez wspólnotę. Sądy uważają, że skoro zaleganie z opłatami ma być jedynie długotrwałe, nie musi być uporczywe. Ostateczne uregulowanie zaległości nie musi zatem przesądzić o oddaleniu powództwa wspólnoty. Z wykładni art. 16 ust. 1 u.w.I. wynika ogólny wniosek, że wskazując przesłankę zalegania w płatności, należy wykazać istnienie zaległości nie tylko w przeszłości, ale i w czasie wyrokowania przez sąd, zgodnie z art. 316 k.p.c. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12).

Wysoka w dniu wniesienia powództwa kwota zaległości, uregulowana w znacznej mierze przez pozwanego do dnia wyrokowania przez sąd może uzasadniać oddalenie powództwa, ale nie musi (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06; w stanie faktycznym sprawy zaległość wynosząca ponad 12 500 zł została uregulowana do kwoty 3 500 zł). Uregulowanie zaległości przed zakończeniem rozprawy nie musi przesądzać o bezzasadności żądania opartego na tej podstawie. Nawet cykliczne wyrównywanie powstających co jakiś czas wysokich stanów zadłużenia może doprowadzić wspólnotę do trudności finansowych. Nie zawsze stanowi wystarczające usprawiedliwienie to, że pozwani właściciele lokali ostatecznie regulowali zasądzane od nich przez sąd co jakiś czas kolejne wysokie należności wraz z odsetkami i kosztami procesu. W takiej sytuacji wspólnota jest zmuszana w bieżącym funkcjonowaniu do stałego poszukiwania innych źródeł sfinansowania członków zalegających z opłatami, a także kolejnych kosztów procesu. Taka postawa pozwanych również świadczy o spełnieniu przesłanki długotrwałości zalegania z opłatami w rozumieniu art. 16 ust. 1 u.w.I. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12; w stanie faktycznym sprawy zadłużenie na koniec lat obrachunkowych 2008-2011 wynosiło kolejno 3500 zł, 17 700 zł, 5800 zł, 29 371 zł, a na dzień orzekania przez sąd pozwani zalegali we wspólnocie z wpłatą 2800 zł).

Sądy odrzucają przy tym argumenty pozwanych, że długotrwałe zaległości mogą być „tolerowaną normą” w danej wspólnocie i dlatego nie powinny świadczyć o zasadności powództwa tej wspólnoty przeciwko jednemu z zalegających. Taki argument nie stanowi żadnego usprawiedliwienia nawet w sytuacji, gdy po uregulowaniu przez dłużnych właścicieli lokali ich zaległości wspólnota zwracała pozostałym właścicielom lokali nałożone na nich podwyższone zaliczki rekompensujące wspólnotie zaległości niektórych właścicieli. Podobnie nie stanowił argumentu o niezasadności powództwa wspólnoty zarzut, że mimo znacznych zaległości członków wspólnoty, wspólnota była w stanie wypracować bilansowe zyski za rok, w którym zaległości wystąpiły (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12).

7.6. Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że realizacja celu art. 16 ust. 1 u.w.I. nie jest w orzecznictwie sądowym bezwzględna nawet w sytuacjach, w których wspólnota wykazuje istnienie długotrwałych i rujnujących zrzeszenie zaległości niektórych jej członków.

W orzecznictwie sądowym prezentowana jest daleko idąca prokonstytucyjna ostrożność związana z podniesieniem przed sądem argumentów odwołujących się do osobistej sytuacji pozwanego właściciela lokalu. Sąd z urzędu ocenia zgodność żądania wspólnoty z zasadami współżycia społecznego (art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Takiej samej ocenie podlega jednak również działanie osób długotrwałe zalegających z opłatami i przerzucających koszty utrzymania na pozostałych właścicieli. Zmuszanie przez właściciela lokalu pozostałych członków wspólnoty do jego kredytowania jest naganne przede wszystkim wówczas, gdy właściciel lokalu sam narusza art. 5 k.c., a więc gdy nie wskazuje, czy nieregulowanie opłat wynikało z przyczyn niezależnych od niego ani czy istnieją jakiekolwiek okoliczności usprawiedliwiające jego zachowanie, albo wskazuje na okoliczności, które nie mają żadnego uzasadnienia lub gdy w ocenie sądu nie istniały obiektywne przeszkody do terminowego wnoszenia opłat w pełnej wysokości przez pozwanego, a zwłaszcza wówczas, gdy niewnoszenie opłat nie było wynikiem żadnych obiektywnych trudności czy niewiedzy, ale były to świadome decyzje pozwanych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 30 października 2012 r., sygn. akt I ACa 528/12).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ze względu na zasady współżycia społecznego sami właściciele lokali mogą nie dopuścić do zamierzonego przez zarząd lub zarządcę umownego wspólnoty powództwa o dokonanie licytacyjnej sprzedaży lokalu jednego z członków tej wspólnoty. Jeżeli mimo znacznych zaległości gotowi są ponosić za innych koszty związane z uiszczaniem określonych opłat lub uważają licytację w danych warunkach za nieuzasadnioną, to nie wyrażą zgody na dochodzenie w ich imieniu przymusowej sprzedaży lokalu. Skuteczne wniesienie do sądu powództwa na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.I. wymaga podjęcia przez właścicieli



lokali uchwały wyrażającej zgodę i dodatkowe pełnomocnictwo dla zarządu na wytoczenie powództwa o sprzedaż lokalu (art. 22 ust. 3 pkt 7 u.w.l.). Jest to wyraźnie zastrzeżona przez ustawodawcę sprawa przekraczająca zwykły zarząd nieruchomością wspólną, stąd potrzebne jest udzielenie zarządowi dodatkowego pełnomocnictwa do działania, bez którego powództwo zostaje oddalone (por. wyrok SA w Poznaniu z 8 listopada 2001 r., sygn. akt I ACa 841/01, Wokanda nr 11/2002, poz. 45). Warto także przypomnieć, że każdy z właścicieli lokali może zaskarżyć do sądu uchwałę właścicieli lokali wyrażającą zgodę na licytacyjną sprzedaż lokalu z powodu jej niezgodności z przepisami prawa lub z umową właścicieli lokali albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza jego interesy (art. 25 ust. 1 u.w.l.). Powództwo należy wytoczyć przeciwko wspólnocie mieszkaniowej w terminie 6 tygodni od dnia podjęcia uchwały na zebraniu ogółu właścicieli albo od dnia powiadomienia wytaczającego powództwo o treści uchwały podjętej w trybie indywidualnego zbierania głosów (art. 25 ust. 1a u.w.l.). Zaskarżona uchwała podlega co do zasady wykonaniu, chyba że sąd wstrzyma jej wykonanie do czasu zakończenia sprawy (art. 25 ust. 2 u.w.l.). Z analizy sprawy skarżącego w niniejszym postępowaniu wynika, że nie skorzystał on z tego uprawnienia.

7.7. Biorąc pod uwagę wskazane argumenty, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu skarżącego, że możliwość dochodzenia przez wspólnotę mieszkaniową licytacyjnej sprzedaży lokalu za długi stanowi regulację zbyt dolegliwą. Art. 16 ust. 1 u.w.l. nie narusza zasady proporcjonalności ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z zasadą proporcjonalności *sensu stricto*, ustawodawca nie może nakładać na obywateli ciężarów w sposób nieadekwatny. Powinny one pozostawać w bezpośrednim związku z założonymi celami i w odpowiedniej do nich proporcji, z zachowaniem odpowiedniej wewnętrznej hierarchii wartości konstytucyjnych. Reguła proporcjonalności implikuje dążenie do optymalizacji, tj. do nienaruszania stanu, w którym dwie kolidujące ze sobą zasady i chronione przez nie wartości mogłyby zostać zrealizowane w najwyższym możliwym stopniu. Im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy stopień ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza jednocześnie o konieczności odnoszenia się rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego do danej sytuacji. To znaczy, że ocena proporcjonalności wkroczenia dokonywana jest na tle konkretnej sytuacji podmiotów dotkniętych kwestionowaną regulacją sformułowanej w sposób modelowy, zaś podstawą formułowania zasięgu zarzutów są zazwyczaj argumenty nawiązujące do sprawy stanowiącej podstawę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności zakres ochrony prawa własności należy zawsze traktować z uwzględnieniem stosunków społeczno-gospodarczych, od których zależy faktyczna treść własności określonej rzeczy (por. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25).

Trybunał Konstytucyjny rozważył powyższe racje, tj. konieczność i sposób wkroczenia w treść prawa własności, intensywność wkroczenia, umiejętność ustawodawcy uregulowania sprawy, ogólną pożyteczność i sensowność regulacji, a także rzeczywistą konieczność ochrony innych wartości gwarantowanych konstytucyjnie. Na tej podstawie Trybunał nie podzielił zarzutu skarżącego, że możliwość dochodzenia przez wspólnotę mieszkaniową licytacyjnej sprzedaży lokalu za długi stanowi regulację zbyt dolegliwą i nieproporcjonalną (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

## 8. Ocena zarzutu naruszenia istoty prawa własności.

8.1. Kolejny zarzut skarżącego dotyczył naruszenia przez art. 16 ust. 1 u.w.l. istoty prawa własności, ponieważ przepis ten ma na celu takie preferencyjne zaspokojenie roszczeń wspólnoty mieszkaniowej, które prowadzi do trwałego „wyeliminowania” ze wspólnoty osoby długotrwale zalegającej z zapłatą należnych opłat. W konsekwencji ma miejsce całkowite i nieuzasadnione pozbawienie prawa własności, ingerujące w jego istotę.

Charakter zarzutu skarżącego wiąże się bezpośrednio z treścią art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, które określają podstawowe kryteria dopuszczalności ingerencji w prawa lub wolności konstytucyjne: formalne (wymóg ustawy) i materialne (wskazanie maksymalnej granicy ingerencji w postaci zakazu naruszenia istoty prawa własności).

8.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie każde pozbawienie prawa własności stanowi ingerencję w istotę prawa własności i świadczy o przekroczeniu maksymalnych granic zakreślonych przez art. 31 ust. 3 zdanie drugie i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Wniosek o wkroczeniu w istotę własności można wysunąć dopiero po dokonaniu oceny wagi i sposobu pozbawienia tego prawa (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

Ocena naruszenia istoty prawa własności jest przy tym dokonywana autonomicznie i odrębnie od oceny naruszenia reguł proporcjonalności na podstawie art. 31 ust. 3 zdania pierwszego Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że do naruszenia istoty prawa własności może dojść w sytuacji nieproporcjonalnego wkroczenia w konstytucyjne wolności i prawa, ale również wówczas, gdy o naruszeniu tej istoty świadczy szczególna kumulacja ograniczeń, z których każde brane oddzielnie pod uwagę nie prowadziłoby do wniosku o niekonstytucyjności regulacji (por. powołane wyżej wyroki TK o sygn. P 11/98 i o sygn. P 8/99). W szczególności do niekonstytucyjnej kumulacji ograniczeń dochodzi wówczas, gdy ustawodawca ukształtował poszczególne obowiązki właściciela w sposób zmuszający go do stałego ponoszenia strat, co narusza istotę prawa własności (por. wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się również, że określenie istoty danego prawa lub wolności powinno uwzględniać kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia (pozbawienia) danego uprawnienia. Jedynie wykonywanie prawa własności w zgodzie z obowiązującym prawem powinno gwarantować właścicielowi ze strony władz publicznych nieingerencję w istotę prawa własności (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69), z uwzględnieniem wyjątkowych sytuacji określonych w art. 21 ust. 2 i art. 46 Konstytucji. W pozostałych wypadkach, tj. w razie wykonywania prawa własności wbrew obowiązującemu prawu, takiej gwarancji nie ma. W orzecznictwie Trybunału argument ten przeważał o uznaniu braku naruszenia art. 64 Konstytucji, jeśli chodzi o przepisy o przepadku drewna pozyskanego przez właściciela w wyniku nielegalnego wyrębu podjętego w jego własnym lesie (por. wyrok TK z 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 56). Za usprawiedliwione konstytucyjnie (legitymizujące działania ustawodawcy pozbawiające właściciela określonych składników majątkowych) Trybunał uznał również sytuację, gdy właścicielowi można było postawić zarzut naganności własnego zachowania, np. w sytuacji pozbawienia właściciela odszkodowania za szkody wodne, jeśli woda zniszczyła przeprowadzone przez właściciela samowolnie prace zakazane w obrębie danej nieruchomości (por. wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. K 28/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 104), czy nakazanie dokonania rozbiórki obiektu budowlanego wzniesionego z nakładów właściciela w wyniku niedopuszczalnej samowoli budowlanej (por. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98 oraz 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15).

8.3. Analiza kontekstu normatywnego niniejszej sprawy prowadzi do wniosku, że art. 16 ust. 1 u.w.l. może być stosowany wyłącznie w sytuacji, gdy właściciel nagminnie nie wykonuje wobec wspólnoty swoich podstawowych ustawowych obowiązków związanych z pokrywaniem kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej, a zatem gdy bezpośrednio i uporczywie działa w sposób sprzeczny z prawem. Nie ma podstaw, by w tej sytuacji przyznawać *a priori* pełne gwarancje nienaruszalności istoty prawa własności. Z tego samego powodu nie można podzielić zarzutu, że art. 16 ust. 1 u.w.l. pozbawia odrębnej własności lokalu lub „wynaturza” jej funkcję. Prawo własności to przecież nie tylko uprawnienia, ale również płynące z tego tytułu obowiązki, które dotyczą zarówno nieruchomości lokalowej, jak i prawa udziału w nieruchomości wspólnej. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że z prawa własności wynikają nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, w tym także określone obowiązki społeczne (zamiast wielu por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98).

8.4. Skoro nie każde pozbawienie własności stanowi ingerencję w jej konstytucyjną istotę, nawet ustawowy nakaz zbycia przez właściciela określonej rzeczy nie musi przekraczać istoty prawa własności i może być w szczególnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny (por. wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Właściciel nie może być jedynie całkowicie pozbawiony wpływu na warunki, na jakich następuje utrata własności, w tym możliwości wyboru osoby nabywcy i wpływu na wysokość uzyskanego w zamian świadczenia. Dopiero wówczas należałoby uznać, że prawo własności nie może spełniać w obrocie swej konstytucyjnej roli (por. wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Naruszenie istoty prawa własności nastąpiłoby także w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i jednocześnie uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jakie ma spełniać w porządku prawnym określonym w art. 20 Konstytucji, a więc w gospodarce rynkowej opartej na własności prywatnej (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98).

Tymczasem w sytuacji określonej w art. 16 ust. 1 u.w.l. nie dochodzi do pozbawienia własności z mocy prawa. W żadnym momencie (aż do chwili licytacji komorniczej) nie są wprowadzane ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lokalowej ani z nieruchomości wspólnej. Przede wszystkim zaś właściciel lokalu nie został pozbawiony wpływu na warunki, na jakich nastąpić może utrata własności. Swoim działaniem może do niej nie dopuścić, uiszczając regularnie należne opłaty, ewentualnie utrzymując tymczasowo poziom zaległości na niskim poziomie, niemającym wyraźnie negatywnego wpływu na kondycję wspólnoty.

Ponoszenie kosztów zarządu i konserwacji nieruchomości wspólnej w ramach budynku wielolokalowego może się wiązać ze znacznymi nakładami wymaganymi od właścicieli lokali (zwłaszcza nakładami na remonty nieruchomości). W tym kontekście należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału sformułowana została teza, iż jeżeli ustawodawca postawi właściciela w sytuacji, gdy jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nałoży na właściciela obowiązek finansowania kosztów utrzymania przedmiotu tej własności w określonym stanie, to można mówić o ograniczeniu, które narusza istotę prawa własności (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98). Trudno jednak uznać, że możliwość wykorzystania przez wspólnotę mieszkaniową sankcji wynikającej z art. 16 ust. 1 u.w.l. generalnie zmusza właścicieli lokali do ponoszenia opłat stanowiących dla nich ciężar nie do udźwignięcia. Podobnie trudno się zgodzić, że istotę prawa własności narusza brak wpływu właściciela na wybór osoby nabywcy lub na wysokość ceny uzyskanej ze sprzedaży. Są to cechy charakteryzujące sprzedaż dobrowolną, a nie przymusową licytacyjną sprzedaż nieruchomości za długi w trybie egzekucji komorniczej. Z powyższych względów nie można uznać, że art. 16 ust. 1 u.w.l. wprowadza niedopuszczalne naruszenie istoty prawa własności i pozbawia to prawo jego treści.

8.5. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że decyzję o licytacyjnej sprzedaży lokalu podejmuje niezależny i niezawisły sąd powszechny. Trybunał uważnie zbadał orzecznictwo sądowe na tle art. 16 ust. 1 u.w.l. Wynika z niego przede wszystkim brak automatyzmu podejmowania przez sądy rozstrzygnięcia o licytacyjnej sprzedaży lokalu i założenie o ostateczności stosowania zaskarżonego przepisu, z zachowaniem określonego rozumienia przesłanki długotrwałości zalegania z należnymi opłatami. Sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału (art. 233 § 1 k.p.c.). Decyzja sądu podlega także kontroli instancyjnej. Ponadto w toku postępowania przed niezależnym i niezawisłym sądem powszechnym pozwanemu właścicielowi lokalu przysługują istotne gwarancje chroniące przed bezpodstawnym roszczeniem wspólnoty, przede wszystkim konieczność wykazania przez zarząd wspólnoty lub zarządcę ciężaru gatunkowego przewinienia i jego konsekwencji (ciężar dowodu ciąży na wspólnocie zgodnie z art. 6 k.c.) oraz ocena zasadności domagania się licytacyjnej sprzedaży lokalu w indywidualnych okolicznościach sytuacji faktycznej pozwanego (art. 5 k.c.). Nawet jeśli została spełniona przesłanka długotrwałego (czasowo) zalegania z wnoszeniem opłat, sąd ma możliwość zastosowania instytucji nadużycia prawa podmiotowego przez wspólnotę mieszkaniową. Zarówno przesłanka długotrwałego zalegania, jak i zasadność żądania pozwu w świetle art. 5 k.c. musi być aktualna w dniu wyrokowania przez sąd (art. 316 k.p.c.).

Środki uzyskane z licytacyjnej sprzedaży lokalu są wpłacane na rachunek depozytowy sądu. Dalsze losy tych środków zależą od tego, czy wobec właściciela lokalu istnieją aktualne tytuły egzekucyjne uzyskane w odrębnych postępowaniach. Postępowanie egzekucyjne jest prowadzone na zasadach ogólnych. Jeżeli po jego zakończeniu na rachunku depozytowym sądu pozostaje jeszcze suma uzyskana ze sprzedaży, komornik zwraca ją byłemu właścicielowi lokalu. Jest to reszta uzyskanej licytacyjnej ceny sprzedaży, a więc kwota pozostała jako różnica między uzyskaną wartością lokalu a stanem dochodzonego zadłużenia, po potrąceniu kosztów egzekucji.

8.6. Trybunał Konstytucyjny, po rozważeniu przesłanek stosowania art. 16 ust. 1 u.w.l. i kontekstu społeczno-gospodarczego funkcjonowania prawa odrębnej własności lokalu, uznał, że art. 16 ust. 1 u.w.l. nie przewiduje naruszenia istoty prawa odrębnej własności lokalu, stanowiącej ściśle zespoloną wiązkę uprawnień do poszczególnych części nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym. Z powyższych względów art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia wspólnoty mieszkaniowej z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu należącego do członka tej wspólnoty długotrwale zalegającego z wnoszeniem należnych od niego opłat, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## 9. Ocena zarzutu nierównego traktowania prawa własności.

9.1. Ostatnia grupa argumentów skarżącego zawiera porównanie sytuacji właścicieli lokali zalegających z opłatami z innymi grupami osób naruszającymi swoje obowiązki finansowe związane z korzystaniem z lokalu mieszkalnego.

Skarżący dowodzi, że art. 16 ust. 1 u.w.l. prowadzi do nieuprawnionego, bo jednakowo brutalnego, traktowania właścicieli lokali zalegających z wnoszeniem opłat i właścicieli wykraczających swoim osobistym zachowaniem przeciwko porządkowi domowemu lub utrudniających korzystanie z indywidualnych nieruchomości lokalowych przez pozostałych właścicieli. Zdaniem skarżącego, kwestie natury finansowej powinny zostać potraktowane łagodniej, gdyż nie uniemożliwiają wykonywania praw własności przez pozostałych właścicieli lokali.

Ponadto występuje nierówne traktowanie właścicieli lokali, licytowanych za długi, i najemców lokali, eksmitowanych za długi. O wiele trudniej jest doprowadzić do eksmisji najemcy niż właściciela lokalu, a temu ostatniemu nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego (art. 16 ust. 2 u.w.l.), ponieważ nie jest on „lokatozem” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: u.o.p.l.). W wypadku najemcy orzeczenie eksmisji następuje równocześnie z orzeczeniem o uprawnieniu do lokalu socjalnego, a niektórym grupom eksmitowanych osób należy się lokal socjalny (art. 14 u.o.p.l.). Ustawodawca zbyt szybko zezwala na trwałe pozbawienie prawa własności lokalu. Tymczasem poziom gwarancji dla właściciela powinien być co najmniej taki sam, jeśli nie wyższy, z uwagi na uprzywilejowaną pozycję najemcy mogącego otrzymać lokal socjalny. Skoro art. 16 ust. 1 u.w.l. wspomnianego poziomu gwarancji nie przewiduje, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Charakter zarzutów skarżącego nawiązuje do treści konstytucyjnego nakazu równego traktowania prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

9.2. Art. 64 ust. 2 Konstytucji nakazuje odpowiednie traktowanie uprawnionych z tytułu prawa własności względem uprawnionych z tytułu innych praw majątkowych. Wedle art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie z wykładnią tego przepisu prezentowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, chodzi w nim o to, by ochrona rzeczowego prawa własności nie była słabsza niż ochrona innych praw majątkowych doznających konstytucyjnej ochrony (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00). Nakaz „równej dla wszystkich” ochrony własności oznacza zakaz podmiotowego (kategorialnego) różnicowania ochrony własności różnych grup osób. Nie oznacza jednak zakazu różnicowania przedmiotowego i jakościowego poszczególnych praw majątkowych (por. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94 oraz 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). W szczególności w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału za niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji uznano wygaśnięcie *ex lege* własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego w wypadku ustania członkostwa, bez prawa do lokalu zamiennego (por. wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176).

9.3. Trybunał Konstytucyjny zgodził się ze skarżącym, że sytuacje sankcjonowane w art. 16 ust. 1 u.w.l. różnią się ze względów przedmiotowych. Zaskarżony przepis w wypadku długotrwałego zalegania przez niektórych członków wspólnoty z należnymi opłatami chroni pozostałych przed nieuzasadnionymi w danych okolicznościach wydatkami na pokrycie kosztów korzystania i utrzymania nieruchomości. Poza tym wypadkiem art. 16 ust. 1 u.w.l. reguluje skutki oddziaływań między właścicielami sąsiadujących w danym budynku nieruchomości lokalowych. Art. 16 ust. 1 u.w.l. zapobiega wówczas faktycznej niemożności korzystania z sąsiedniego lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem lub pobierania pożytków (np. na skutek trudności ze znalezieniem najemców), a także spadkowi jego wartości rynkowej ze względu na uciążliwość i trwałość tych immisji.

Wypadki wymienione w art. 16 ust. 1 u.w.l. odwołują się do konieczności ochrony prywatnych praw i interesów pozostałych indywidualnych właścicieli lokali. We wszystkich sytuacjach chodzi o zapobieżenie lub o powstrzymanie dalszego odczuwania szkód i strat przez właścicieli indywidualnych lokali. Z tego powodu nie ma dużych różnic między nakazem sprzedaży lokalu z powodu długotrwałego zalegania z opłatami oraz z powodu takiego korzystania z własnego lokalu, które czyni korzystanie z innych lokali nadmiernie uciążliwym. Są to wprawdzie odmienne stany faktyczne, ale ich łączne wymienienie w art. 16 ust. 1 u.w.l. jest uzasadnione negatywnym wpływem na pozostałych właścicieli. Ten negatywny wpływ w obu wypadkach przekracza normalne ryzyko związane z korzystaniem z lokalu w ramach instytucji odrębnej własności lokalu w domu wielolokalowym. Z tego względu zastrzeżenie w art. 16 ust. 1 u.w.l. jednakowej możliwości licytacyjnej sprzedaży lokalu, eliminującej sprawcę dodatkowych obciążeń pozostałych właścicieli lokali, nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji.

9.4. Przechodząc do oceny zarzutu nierównego traktowania właścicieli lokali względem najemców lokali mieszkalnych, Trybunał stwierdził, że skarżący nie kwestionuje zgodności z Konstytucją art. 16 ust. 2 u.w.l. wyłączającego prawo zlicytowanego właściciela lokalu do ubiegania się o lokal zamienny. Przepis ten nie został wskazany w *petitum* skargi, a jej uzasadnienie nie zawiera argumentacji wskazującej na podniesienie tak poważnego zarzutu.

Z analizy skargi E. Guziakiewicza wynika inny wniosek. Mianowicie skarżący argument „eksmisji” właściciela „na bruk” formułuje w celu podkreślenia głębokości nierównego traktowania właściciela na etapie wyciągania konsekwencji z długotrwałego zalegania z wnoszeniem należnych opłat. Prawa względne dotyczące korzystania

z lokali mieszkalnych podlegają szczególnie intensywnej ochronie przewidzianej w u.o.p.l. Pozbawienie lokatora prawa korzystania z lokalu mieszkalnego zostało uzależnione od dokonania uprzednich licznych aktów staranności: pisemnego upomnienia lokatora wykraczającego przeciwko swoim obowiązkom umownym, uprzedzenie lokatora o zamiarze wypowiedzenia umowy z powodu zalegania z opłatami i wyznaczenie dodatkowego terminu zapłaty, dokonanie długoterminowego wypowiedzenia (art. 11 u.o.p.l.). Tymczasem treść art. 16 ust. 1 u.w.l. nie przewiduje analogicznego traktowania przez wspólnotę zadłużonego właściciela lokalu, lecz bezpośrednio umożliwia skierowanie powództwa do sądu.

9.5. Trybunał Konstytucyjny uznał, że oparty na literalnym brzmieniu art. 16 ust. 1 u.w.l. argument nierównego traktowania właściciela lokalu i „eksmitowanego” najemcy nie jest zasadny. Pomijając w tym miejscu podstawowy argument o odmiennej pozycji właściciela i najemcy lokalu mieszkalnego, należy przypomnieć dokonane już ustalenia, że orzecznictwo sądowe ostrożnie stosuje art. 16 ust. 1 u.w.l. i przewidzianą w nim przesłankę długotrwałości zalegania z opłatami. Zazwyczaj przesłanka długotrwałości jest uznawana przez sądy za udowodnioną po wykazaniu kilkukrotnych nieudanych prób ściągnięcia należności przez wspólnotę, zarówno prywatnych (monity), jak i sądowo-egzekucyjnych. Także stany faktyczne spraw wszczynanych na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. dowodzą, że w praktyce wspólnoty mieszkaniowe powszechnie stosują w pierwszej kolejności upomnienia i ogólny tryb dochodzenia roszczeń.

Nie potwierdziły się też podnoszone w literaturze zarzuty, że skoro ustawa literalnie nie nakłada na wspólnotę mieszkaniową obowiązku podjęcia czynności uprzedzających członka wspólnoty o zamiarze wytoczenia powództwa o zezwolenie na sprzedaż licytacyjną lokalu, ochrona prawa własności lokalu jest zdecydowanie słabsza od ochrony, z której korzysta najemca (zob. K. Hryćków, *Licytacyjna sprzedaż lokalu w trybie przepisu art. 16 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali – uwagi krytyczne*, „Rejent” nr 1/2000, s. 140-149). Sądy powszechne podzielają inne stanowisko doktryny, a mianowicie że sankcję w postaci przymusowej sprzedaży lokalu powinno się stosować w ostateczności, gdy perswazje i łagodniejsze środki prawne nie odnoszą już skutku (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06, a także A. Gola, *Nieruchomości*, Warszawa 2004, uwaga nr 13). Wynika to m.in. z konieczności równego traktowania właściciela i najemcy w aspekcie wygaśnięcia prawa do lokalu w sytuacji zalegania z wnoszeniem opłat za korzystanie z lokalu. Należyta ochrona prawa własności lokalu mieszkalnego musi uwzględniać proporcje ochrony praw względnych i bezwzględnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06). Sądownictwo odwołuje się zatem do argumentu płynącego wprost z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

9.6. Należy wskazać, że argumenty socjalne przy podejmowaniu decyzji o zezwoleniu na licytacyjną sprzedaż lokalu są uwzględniane podczas rozważania z urzędu zgodności żądania wspólnoty z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.). Sądy mają możliwość oceny zachowań stron w świetle art. 5 k.c. zarówno względem wspólnoty żądającej sprzedaży, jak i zachowania pozwanych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2006 r., sygn. akt VI ACa 353/06). Działanie wspólnoty może stanowić nadużycie przysługującego jej prawa, a także pozostawać sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa oraz zasadami współżycia społecznego.

Sądy orzekające w sprawie skarżącego powyższe przesłanki zbadały. Sąd pierwszej instancji początkowo oddalił powództwo wspólnoty mieszkaniowej. Sąd drugiej instancji po rozpoznaniu apelacji wspólnoty uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując na przedwczesność oddalenia powództwa, niewyjaśnienie istoty sprawy oraz brak oceny, czy żądanie wspólnoty mieszkaniowej było zgodne z zasadami współżycia społecznego. W ponownym wyroku sąd pierwszej instancji po rozpoznaniu wszelkich okoliczności sprawy uwzględnił powództwo na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l., a sąd drugiej instancji oddalił apelację skarżącego. Zasadność uwzględnienia powództwa na podstawie art. 16 ust. 1 u.w.l. wynikała z charakteru zaległości i ich przyczyn. Skarżący był świadom obowiązku ustawowego, ale kwestionował go, świadomie też przerzucał wspólne koszty na pozostałych właścicieli. Sytuacja materialna i rodzinna pozwalała mu w przeszłości na systematyczne regulowanie wszelkich należności. Sądy uznały także, że wspólnota mieszkaniowa w indywidualnych okolicznościach sprawy nie nadużyła przysługującego jej prawa podmiotowego (art. 5 k.c.).

## 10. Wnioski.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 16 ust. 1 u.w.l. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wystąpienia wspólnoty mieszkaniowej z żądaniem licytacyjnej sprzedaży lokalu należącego do członka tej wspólnoty długotrwale zalegającego z wnoszeniem należnych od niego opłat, na obecnym etapie sądowego stosowania

jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Z podanych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

88

**WYROK**  
z dnia 30 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt U 5/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Zdrowia i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 lipca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265, ze zm.) z art. 33c ust. 9 i art. 33j ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 264) oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

**§ 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265 oraz z 2012 r. poz. 470) są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

**§ 9 ust. 12 pkt 2 i ust. 16 pkt 2 rozporządzenia powołanego w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 5 września 2013 r. w Dz. U. poz. 1023.

## UZSADNIENIE

## I

1. W piśmie z 23 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 33c ust. 9 i art. 33j ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 264, ze zm.; dalej: prawo atomowe) oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zaskarżone przepisy określają zasady prowadzenia kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych przez osoby wykonujące zawód fizyka medycznego. Wymagają one od podmiotów dokonujących takiej kontroli posiadania certyfikatu Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (dalej: Krajowe Centrum), który wydawany jest fizykom medycznym – mającym co najmniej 3-letni staż pracy odpowiednio w radioterapii, medycynie nuklearnej, rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej – wyłącznie na wniosek kierownika jednostki ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni i na zasadach określonych przez Krajowe Centrum.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy wydano z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Nie wykonują one ustawy, lecz ją uzupełniają oraz wprowadzają pozaustawowe ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu. Żaden z przepisów prawa atomowego nie upoważnia bowiem prawodawcy do określenia wymogów kwalifikacyjnych, jakie mają spełniać osoby wykonujące testy eksploatacyjne i specjalistyczne. Ustawodawca przewidział jedynie w art. 33c ust. 9 prawa atomowego upoważniającym do wydania tego rozporządzenia kompetencję do określenia przez Ministra Zdrowia „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta” (art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego). Uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, zdaniem wnioskodawcy, z tak ogólnego przepisu ustawy, posługującego się wieloznacznym pojęciem „zasad”, nie wynika obowiązek uregulowania w rozporządzeniu wymogów kwalifikacyjnych, jakimi muszą się legitymować podmioty uprawnione do wykonywania stosownych testów urządzeń radiologicznych. Przepisy rozporządzenia nie mają więc charakteru wykonawczego w stosunku do ustawy upoważniającej, ale normują kwestie wyraźnie nieprzewidziane przez ustawodawcę i do uregulowania których minister nie został upoważniony. W związku z tym zakwestionowane przepisy rozporządzenia naruszają art. 33c ust. 9 prawa atomowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał też jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W jego ocenie § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia ograniczają – w sposób niezgodny z Konstytucją – wolność wykonywania zawodu fizyka medycznego. Nakładają one bowiem na fizyków medycznych obowiązek posiadania certyfikatu Krajowego Centrum. Co więcej fizycy medyczni, o których mowa w ust. 12 i 16, mogą wykonywać testy eksploatacyjne jedynie w jednostce ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni i na wniosek której uzyskują certyfikat. Jak wskazuje wnioskodawca obowiązku uzyskania stosownego certyfikatu nie przewiduje ani prawo atomowe, ani żadna inna ustawa. Doszło tym samym do niezgodnego z konstytucyjnym wymogiem ustawowej formy ograniczeń wolności wyboru i wykonywania zawodu ograniczenia tej wolności w rozporządzeniu. Rzecznik wskazał, że zasady określone przez Krajowe Centrum, na podstawie których wydaje się certyfikaty, o których mowa w § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia, nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Wpływają jednak na korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, co dodatkowo wzmacnia argumentację o niezgodności tych przepisów z art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W tym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że ustawodawca w art. 33j prawa atomowego określił zadania Krajowego Centrum w sposób – jego zdaniem – wyczerpujący, a nie przykładowy. Wśród zadań Krajowego Centrum określonych w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie organizacji, trybu działania i szczegółowych zadań Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (Dz. U. Nr 85, poz. 592, ze zm.) nie ma zadania w postaci wydawania fizykom medycznym certyfikatów. Z tego powodu zakwestionowane przepisy są także niezgodne z art. 33j prawa atomowego.

2. W piśmie z 26 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Zdrowia. W pierwszej kolejności odniósł się on do zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, wskazując na jego nietrafność. Przepisy rozporządzenia, regulując materię kwalifikacji wymaganych od fizyków medycznych, nie tylko naruszają wolności wyboru i wykonywania zawodu, lecz wręcz są korzystne dla fizyka medycznego, gdyż pozwalają na podniesienie kwalifikacji w zakresie testowania urządzeń radiologicznych i rozszerzenie jego obowiązków,

a finalnie – podniesienie wynagrodzenia. Wymóg uzyskania certyfikatu nie podważa kwalifikacji fizyków medycznych związanych z uzyskaniem tytułu specjalisty w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia (Dz. U. Nr 173, poz. 1419, ze zm.). Kwalifikacje te nie gwarantują jednak, że przeprowadzane przez osoby je posiadające testy urządzeń radiologicznych będą zapewniać bezpieczeństwo. Stąd w celu zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług medycznych konieczne było wprowadzenie dodatkowych wymagań (których spełnienie jest sprawdzane w procesie certyfikacyjnym), nałożonych na fizyków medycznych chcących uzyskać uprawnienia do wykonywania testów urządzeń radiologicznych.

W ocenie Ministra Zdrowia zakwestionowane przepisy rozporządzenia mają charakter uprawniający i nie mogą być w związku z tym uznawane za ograniczenie w wykonywaniu zawodu. Brak certyfikatu Krajowego Centrum oznacza tylko tyle, że fizyk medyczny nie ma samodzielnej podstawy do wykonywania testów eksploatacyjnych i specjalistycznych urządzeń radiologicznych. Przedmiotem ograniczenia nie jest więc możliwość wykonywania zawodu fizyka medycznego jako takiego, ale prawo do wykonywania na urządzeniach radiologicznych czynności polegających na przeprowadzaniu owych testów, kompleksowo sprawdzających urządzenie z punktu widzenia bezpieczeństwa jego stosowania.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, Minister Zdrowia nie podzielił tego zarzutu. Zaskarżone przepisy wykonują bowiem – jego zdaniem – upoważnienie ustawowe w zakresie wskazanym w art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego. W sformułowaniu „zasady wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych” mieścić się ma zarówno upoważnienie do określenia sposobu przeprowadzania testów, jak i określenia podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności kontrolnych. Jak podkreślił Minister Zdrowia, konieczność wyznaczenia podmiotów upoważnionych do wykonywania testów radiologicznych jest tym bardziej uzasadniona, że nie istnieją odrębne przepisy regulujące tę materię. Gdyby zatem nie uregulowano w zakwestionowanych przepisach podmiotów, które mogą wykonywać kontrolę fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych, regulacja kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych stosowanych w ochronie zdrowia pozostawałaby niepełna i niemożliwa do zastosowania.

3. W piśmie z 21 lutego 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji i z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na charakter zakwestionowanych przepisów. Są one konsekwencją implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektywy Rady nr 97/43/Euroatom z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi oraz uchylającej dyrektywę 84/466/Euroatom (Dz. Urz. WE L 180 z 9.07.1997, s. 332 i n.). Konieczność dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego nie znosi jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, formalnych wymogów stanowienia prawa przewidzianych w Konstytucji.

Jak podkreślił Prokurator Generalny, w świetle charakteru zarzutów podnoszonych przez wnioskodawcę przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie nie mogą być kwestie merytoryczne, dotyczące zasadności rozwiązań legislacyjnych, ale jedynie ocena prawidłowości unormowania tych kwestii w akcie wykonawczym, a nie w ustawie. Zarzuty sformułowane we wniosku dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, wykroczenia rozporządzenia poza granice upoważnienia zawartego w ustawie upoważniającej, polegające na naruszeniu granic upoważnienia oraz uregulowaniu kwestii pominiętych w ustawie. Po drugie zaś, zgodności rozporządzenia – w wyżej wskazanym zakresie – z Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zasada legalizmu wymaga, aby ustalenie zakresu kompetencji oraz trybu funkcjonowania organów państwa następowało wyłącznie w ustawie. Przyznana Krajowemu Centrum kompetencja w zakresie certyfikowania fizyków medycznych ma swe źródło jedynie w rozporządzeniu. Powierzenie Krajowemu Centrum kompetencji w zakresie określenia zasad wydawania certyfikatów fizykom medycznym może ponadto naruszać konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji. W jej następstwie Krajowe Centrum określając zasady, o których mowa w § 9 ust. 18 rozporządzenia, wprowadziło m.in. obowiązek uiszczenia opłaty certyfikacyjnej. Jest to rażąco sprzeczne z regułami ustanawiania danin publicznych, wynikającymi z art. 217 Konstytucji, który pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji.

Pojęcie „zasad wykonywania kontroli” użyte w art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego, w braku innych przepisów ustawowych precyzujących kto może wykonywać stosowne testy, nie jest – zdaniem Prokuratora



Generalnego – wystarczające dla wyprowadzenia kompetencji Ministra Zdrowia w zakresie określenia w rozporządzeniu kwalifikacji osób przeprowadzających testy urządzeń radiologicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w pełni trafny jest zarzut wnioskodawcy odnoszący się do ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Przemawia za tym okoliczność, że aż do wejścia w życie rozporządzenia w systemie prawnym nie było przepisów, które wprost dotyczyłyby zakresu czynności zawodowych, jakie mogą podejmować osoby wykonujące zawód fizyka medycznego. Zakwestionowany przepis rozporządzenia wprowadził tym samym fragmentaryczną reglamentację wykonywania tego zawodu. Stało się tak, gdyż dopuszczono wykonywanie przez fizyków medycznych testów urządzeń radiologicznych, a jednocześnie uzależniono taką możliwość od uzyskania przez niego stosownego certyfikatu.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2011 r., oceniane w kontekście wskazanym przez wnioskodawcę, samodzielnie regulują kwestie w ogóle nieprzewidziane w ustawie, wkraczając przy tym w zakres materii objętej wyłącznością ustawy oraz naruszają granice upoważnienia.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na wadliwość konstrukcji samego przepisu upoważniającego. Jego zdaniem brak przepisów ustawowych dotyczących wykonywania kontroli urządzeń radiologicznych powoduje, że każde rozporządzenie uszczegóławiające zasady przeprowadzania testów takowych urządzeń może być uznane za akt wykonawczy niespełniający wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Usunięcie tego rodzaju braków wymaga jednak interwencji ustawodawcy.

## II

Na rozprawie 30 lipca 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 i zakres zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Przepisy te uprawniają osoby wykonujące zawód fizyka medycznego do przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych wykorzystywanych w ochronie zdrowia, określają niezbędne wymogi kwalifikacyjne fizyków medycznych do wykonywania takiej kontroli i determinują elementy procedury potwierdzania kwalifikacji w postaci przyznawania certyfikatu Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (dalej: Krajowe Centrum).

1.2. Zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia stanowią element szerszej regulacji dotyczącej ochrony ludzi przed niebezpiecznymi dla zdrowia skutkami narażenia na działanie promieniowania jonizującego podczas badań medycznych. Promieniowanie to – mimo niezaprzeczalnych walorów medycznych, polegających na wspomaganiu diagnostyki i leczenia – stanowi jednocześnie poważne zagrożenie dla zdrowia pacjentów poddanych tej metodzie diagnostyczno-leczniczej. Dlatego niezbędne stało się przyjęcie stosownych regulacji materialnych, proceduralnych i instytucjonalnych zorientowanych na ochronę zdrowia jednostek poddanych promieniowaniu jonizującemu.

1.3. Dokonując kontroli konstytucyjności przepisów rozporządzenia, nie wolno tracić z pola widzenia, że materia objęta zakwestionowanymi unormowaniami podlega harmonizacji prawodawstwa państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej. Rezultatem harmonizacji jest dyrektywa Rady 97/43/Euratom z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi oraz uchylająca dyrektywę 84/466/Euratom (Dz. Urz. WE L 180 z 9.07.1997, s. 322 i n.; dalej: dyrektywa). Jak wskazano w pkt. 13 preambuły do dyrektywy, w celu zapewnienia, że badania medyczne wykonywane są w dobrych warunkach ochrony przed promieniowaniem,

niezbędne jest właściwe kształcenie personelu wykonującego badania, ustanowienie programów zapewnienia jakości i kontroli oraz kontroli wykonywanej przez właściwe władze. Dyrektywa określiła także, jakie wymagania powinny wprowadzić państwa członkowskie w celu minimalizacji zagrożeń występujących w związku ze stosowaniem promieniowania jonizującego w badaniach medycznych. Przede wszystkim konieczne jest stworzenie systemu kontroli jakości – rozumianego w świetle art. 2 dyrektywy – jako zespół działań mających na celu utrzymanie lub poprawę jakości funkcjonowania urządzeń wykorzystujących promieniowanie jonizujące. Kontrola jakości, w rozumieniu art. 2 dyrektywy, obejmuje monitorowanie, ocenę i utrzymanie na wymaganym poziomie wartości wszystkich parametrów eksploatacyjnych, które można określić, zmierzyć i skontrolować. Prawodawca unijny przewidział ponadto, że podmiotem uprawnionym do uczestniczenia w procesie kontroli jakości urządzeń radiologicznych jest m.in. fizyk medyczny (art. 6 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy). Zgodnie z art. 2 dyrektywy fizykiem medycznym jest specjalista w dziedzinie fizyki promieniowania lub technologii promieniowania stosowanej w badaniach, którego wykształcenie i kwalifikacje są uznane przez właściwe władze i który działa albo udziela porad w sprawie kontroli dozymetrycznej pacjentów, rozwoju i stosowania złożonych technik oraz sprzętu, w sprawie optymalizacji, zapewniania i kontroli jakości, a także innych zagadnień związanych z ochroną przed promieniowaniem, do którego stosuje się niniejszą dyrektywę. W art. 7 ust. 1 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby m.in. fizycy medyczni uczestniczący w procesie kontroli jakości przeszli odpowiednie szkolenie teoretyczne i praktyczne do celów praktyk radiologicznych, jak również posiadali odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem.

1.4. Wdrożenie powyższej dyrektywy do polskiego porządku prawnego nastąpiło ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 70, poz. 632; dalej: ustawa nowelizująca).

W świetle art. 33c ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 264, ze zm.; dalej: prawo atomowe) dodanego ustawą nowelizującą właściwe badanie i leczenie przy użyciu promieniowania jonizującego wymaga optymalizacji ochrony radiologicznej pacjenta przed niepożądanym działaniem tego czynnika. Z kolei stosownie do art. 33c ust. 7 prawa atomowego „Jednostki ochrony zdrowia wykonujące zabiegi lub leczenie z zakresu radioterapii, medycyny nuklearnej, radiologii zabiegowej i rentgenodiagnostyki są obowiązane podjąć działania zmierzające do zapobieżenia medycznemu wypadkom radiologicznym. W tym celu dokonuje się kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wprowadza się system zarządzania jakością”. Jak zasadnie dostrzega Prokurator Generalny, art. 33c ust. 7 prawa atomowego jest jedynym przepisem o randze ustawowej, który ustanawia obowiązek przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych. Nie reguluje ono pozostałych kwestii, a zwłaszcza trybu kontroli parametrów technicznych urządzeń i podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia kontroli. Ustawa ta upoważniła natomiast w art. 33c ust. 9 pkt 9 ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia – w drodze rozporządzenia – warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej, o których mowa w art. 33a ust. 1, w tym zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta z uwzględnieniem celu w postaci zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług medycznych i standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe upoważnienie, w § 9 rozporządzenia uregulowane zostały zasady poddawania urządzeń radiologicznych testom z zakresu kontroli fizycznych parametrów. Prawodawca przewidział w § 9 ust. 2, że testy te będą dwojakiego rodzaju: odbiorcze i eksploatacyjne. Testy odbiorcze mają być wykonywane dla urządzeń nowych, a także poddanych istotnej naprawie przez uprawnionych przedstawicieli dostawcy i użytkownika. Z kolei testy eksploatacyjne mają być wykonywane w trakcie użytkowania urządzenia radiologicznego. Zakres przedmiotowy testów i częstotliwość ich wykonywania dla poszczególnych rodzajów urządzeń radiologicznych określa załącznik nr 6 do rozporządzenia.

Minister Zdrowia przewidział równocześnie odmienne zasady przeprowadzania testów eksploatacyjnych dla urządzeń radiologicznych stosowanych w radioterapii, odmienne zaś w rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej i medycynie nuklearnej. Testy eksploatacyjne w tym drugim wypadku dzielą się na podstawowe, wykonywane przez pracowników jednostki ochrony zdrowia upoważnionych do obsługi urządzeń radiologicznych (§ 9 ust. 15) i testy specjalistyczne.

1.5. Zgodnie z § 9 ust. 12 „W radioterapii testy eksploatacyjne są wykonywane przez: 1) podmioty posiadające akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935); 2) fizyków medycznych posiadających certyfikat Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej

w Ochronie Zdrowia". W rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej i medycynie nuklearnej testy eksploatacyjne specjalistyczne, stosownie do § 9 ust. 16 rozporządzenia, „są wykonywane przez: 1) podmioty posiadające akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności; 2) fizyków medycznych posiadających certyfikat Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia”.

Zgodnie z § 9 ust. 18 „Certyfikat, o którym mowa w ust. 12 i 16, wydaje się fizykom medycznym posiadającym przynajmniej 3-letni staż pracy odpowiednio w radioterapii, medycynie nuklearnej, rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej wyłącznie na wniosek kierownika jednostki ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni, na zasadach określonych przez Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia”.

Natomiast § 9 ust. 20 dodaje, że „Fizycy medyczni, o których mowa w ust. 12 i 16, mogą wykonywać testy eksploatacyjne jedynie w jednostce ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni i na wniosek której uzyskają certyfikat”.

Regulacjom tym wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Przepis art. 33c ust. 9 prawa atomowego, który również Minister Zdrowia wskazał jako podstawę wydania rozporządzenia, upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej, o których mowa w art. 33a ust. 1 oraz precyzuje, jakie kwestie powinny zostać w rozporządzeniu uregulowane. Ustanawia on ponadto wytyczne dla rozporządzenia, zgodnie z którymi organ wydający rozporządzenie ma mieć „na celu zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług medycznych” oraz uwzględnić „standardy obowiązujące w Unii Europejskiej”. Żaden element upoważnienia ustawowego zawartego w art. 33 ust. 9 nie zawiera umocowania do określenia kwalifikacji fizyków medycznych uprawnionych do wykonywania testów urządzeń radiologicznych. Najbliższy związek wydaje się zachodzić między zaskarżonymi przepisami rozporządzenia a art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego, upoważniającym do uregulowania „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta”.

Drugi ze wskazanych przez wnioskodawcę ustawowych wzorców kontroli, to jest art. 33j prawa atomowego, reguluje zadania Krajowego Centrum. Ich uszczegółowienie nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie organizacji, trybu działania i szczegółowych zadań Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (Dz. U. Nr 85, poz. 592, ze zm.), wydanym na podstawie art. 33j ust. 1 prawa atomowego. Należy jednak zaznaczyć, że ani art. 33j prawa atomowego, ani wydane na jego podstawie rozporządzenie nie powierza jednakże Krajowemu Centrumu zadania w postaci certyfikowania fizyków medycznych. Zaskarżone przepisy nakładające na fizyków medycznych wymóg uzyskania certyfikatów uprawniających do wykonywania przez nich testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych naruszają zatem również przepis prawa atomowego determinujący ustawowe zadania Krajowego Centrumu.

Naruszenie przez kwestionowane regulacje przepisu upoważniającego ma pociągać za sobą konsekwentnie ich niezgodność z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Kwestionowanym regulacjom wnioskodawca zarzuca również niezgodność z art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym wyjątki w zakresie wolności wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy określa ustawa. Przepisy rozporządzenia, wykraczające poza materie upoważnienia, stanowią ograniczenie tej wolności, które nie znajduje podstawy w ustawie. Ponadto certyfikaty, o których mowa w §9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia, są wydawane fizykom medycznym przez Krajowe Centrum na zasadach określonych przez to Centrum. Oznacza to, że ograniczenia wolności wykonywania zawodu wynikać mają z norm, które nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

## 2. Problem konstytucyjny.

### 2.1. W niniejszej sprawie występują trzy powiązane ze sobą problemy konstytucyjne.

Po pierwsze, czy określenie w rozporządzeniu, jakie kwalifikacje mają posiadać osoby uprawnione do przeprowadzania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych (to jest fizycy medyczni), na jakich zasadach kwalifikacje te mogą uzyskać oraz w jakim miejscu pracy mogą przeprowadzać stosowne testy, mieści się w ramach ustawowego upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta”. Z wniosku nie wynika, aby kwestionowano dopuszczalność określenia, jakie podmioty są uprawnione do przeprowadzania testów urządzeń radiologicznych w ogóle, lecz jedynie – powierzenia tego zadania fizykom medycznym legitymującym się określonymi wyłącznie przez rozporządzenie kwalifikacjami, uzyskiwanymi na zasadach określonych wyłącznie w aktach podstawowych.

Po drugie, czy nałożenie na fizyków medycznych obowiązku uzyskania stosownego certyfikatu uprawniającego do wykonywania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych, wydawanego na zasadach określonych przez Krajowe Centrum, stanowi „ograniczenie wolności wyboru i wykonywania zawodu”, a przez to wymaga uregulowania w ustawie, albo choćby precyzyjnego upoważnienia do unormowania tych kwestii w rozporządzeniu.

Po trzecie, czy powierzenie Krajowemu Centrum kompetencji w zakresie wydawania fizykom medycznym certyfikatów uprawniających ich do wykonywania testów eksploatacyjnych – w sytuacji braku ustawowej podstawy takiej kompetencji – narusza przepisy prawa atomowego określające zadania tego podmiotu.

2.2. Mając na uwadze zarzuty sformułowane we wniosku, Trybunał w pierwszej kolejności postanowił rozważyć zarzut formalny dotyczący przekroczenia granic upoważnienia, a co za tym idzie unormowania w rozporządzeniu materii, do których Minister Zdrowia nie został w ustawie upoważniony. Rozstrzygnięcie tego problemu wymaga ustalenia, czy w upoważnieniu do określenia „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta” mieści się także wskazanie podmiotów upoważnionych do ich wykonywania oraz szczegółowe określenie ich kwalifikacji i sposobu ich potwierdzania.

### 3. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

3.1. Problem zgodności rozporządzenia z delegacją ustawową, w tym przekroczenia granic upoważnienia, pojawiał się wcześniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Na potrzeby niniejszej sprawy należy wskazać najistotniejsze ustalenia odnoszące się do tej problematyki.

Wymagania, jakim muszą odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego).

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączonej regulacji ustawowej w sferze wolności i praw konstytucyjnych. Na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. doszło do podniesienia wymagań w tym zakresie. Wyłącznie ustawy nabrała bowiem absolutnego charakteru w tym sensie, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy wykonaniu ustawy. Nie ma zatem materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe powszechnie obowiązujące bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii (zob. np. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, cz. III, pkt A.2 uzasadnienia).

Odpowiedź na pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie kwestie można przekazać do rozporządzenia, zależy generalnie od normowanej materii, a zwłaszcza od jej związku ze sferą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Nigdy jednak przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym w celu wykonania ustawy oraz na podstawie udzielonych upoważnień. Tym samym konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia).

Funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Akt ten jest ściśle związany z wolą ustawodawcy wyrażoną w delegacji ustawowej. Istnieje zatem

funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi. W konsekwencji rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może normować materii w ogóle nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawało się to z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe lub pożądane (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w choćby nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w oznaczonym zakresie. Odstępstwa od upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani też potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia). Stwierdzenie to pozostaje zgodne z wcześniej wyrażanym poglądem Trybunału, zgodnie z którym interpretacja przepisów przyznających kompetencje normodawcze nie może dokonywać się przy pomocy wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

3.2. Zagadnienie posługiwania się przez ustawodawcę w konstrukcji upoważnienia wieloznacznym pojęciem „zasad” było dotychczas kilkakrotnie analizowane przez TK. Już w swoich pierwszych orzeczeniach Trybunał stwierdził, że ustawodawca nie może posługiwać się w przepisie upoważniającym wieloznacznym pojęciem „zasad”, o ile nie precyzuje w ustawie znaczenia i zakresu tegoż pojęcia (zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2). Teza ta była następnie konsekwentnie powtarzana w kolejnych orzeczeniach.

W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zaczął stawiać bardziej restrykcyjne wymagania zarówno samemu upoważnieniu ustawowemu, jak i wydawanym na jego podstawie aktom wykonawczym. W orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11) TK stwierdził: „Konieczne jest (...), aby «szczegółowe zasady» (...) nie wprowadzały nowych (pozaustawowych) kryteriów od których uzależnione jest nabycie prawa” (w sprawie chodziło wprawdzie o prawo do dodatku mieszkaniowego, ale konstatacja ta ma wymiar ogólniejszy). Następnie w orzecznictwie ukształtowanym po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podkreślał, że w pojęciu „szczegółowych zasad” nie mieści się wydawanie regulacji o charakterze materialnoprawnym (por. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118; 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09).

Jeszcze wyraźniej Trybunał odniósł się do kwestii wykonywania przez prawodawcę delegowanego upoważnienia ustawowego, w którym ustawodawca nakazał uregulowanie w akcie wykonawczym „zasad i trybu postępowania” w wyroku z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08. Zdaniem Trybunału „Modyfikacja czy też uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że przepis upoważniający zawiera sformułowanie «szczegółowe zasady i tryb postępowania». Nie należy bowiem do kompetencji organu wydającego akt wykonawczy stwierdzenie, że zamieszczenie w rozporządzeniu pewnych treści normatywnych byłoby racjonalne czy celowe, mimo że delegacja nie zawierała stosownego upoważnienia”. Takie stanowisko zajmuje również nauka teorii prawa, podkreślając, że nie jest w szczególności dopuszczalne uchwalanie blankietowych przepisów upoważniających, na podstawie których nie sposób jest określić, jaki jest zakres upoważnienia udzielanego rozporządzeniodawcy (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 153).

Trybunał podtrzymuje w niniejszej sprawie pogląd o generalnej niedopuszczalności formułowania upoważnienia ustawowego do określenia w rozporządzeniu „szczegółowych zasad” wykonywania jakichś czynności, przynajmniej tak długo, jak długo ustawodawca nie precyzuje tego pojęcia w ustawie. Jednocześnie TK podkreśla, że nawet w takich wypadkach prawodawcy delegowanemu nie wolno domniemywać własnej kompetencji do uregulowania kwestii niekiedy nawet koniecznych do prawidłowego wykonania ustawy, co do których nie został on jednakże wyraźnie upoważniony.

#### 4. Ocena zgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

4.1. Trybunał Konstytucyjny podziela zastrzeżenia wnioskodawcy co do naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia uprawniają osoby wykonujące zawód fizyka medycznego do wykonywania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych, a zarazem uzależniają skorzystanie z tego prawa od uzyskania przez nich certyfikatu Krajowego Centrum wydawanego w procedurze zrębowo

unormowanej w rozporządzeniu, a nieprzewidzianej w ustawie. Regulują zatem samoistnie materię, odnośnie do której ustawodawca nie udzielił Ministrowi Zdrowia kompetencji normodawczej.

Rozporządzenie jest aktem wykonawczym wobec ustawy upoważniającej i w pełni jej podporządkowanym. W związku z tym ma być oparte na szczegółowym upoważnieniu ustawowym i mieścić się w jego granicach. Nie jest zatem konstytucyjnie dopuszczalne – w świetle art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – uregulowanie w rozporządzeniu spraw, co do których ustawodawca nie upoważnił wyraźnie prawodawcy delegowanego.

Prawo atomowe nie określa, kto jest uprawniony do przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych, czy też jakie ma mieć kwalifikacje. Nie przewiduje ono wśród ustawowych zadań Krajowego Centrum certyfikowania fizyków medycznych potwierdzających uprawnienia do kontroli urządzeń radiologicznych. W ustawie upoważniającej – na co zresztą zwraca uwagę sam Minister Zdrowia – nie ma żadnego przepisu, który chociażby pośrednio odnosił się do materii unormowanej w § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16, ust. 18 i 20 rozporządzenia. Skoro Minister Zdrowia uregulował w rozporządzeniu sprawy pominięte w ustawie, to rozporządzenie przestało mieć charakter wykonawczy względem ustawy upoważniającej, a stało się aktem samoistnym. Jest to bezwzględnie niedopuszczalne w świetle art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Nie przesądzając w tym miejscu, czy wymóg posiadania przez osoby wykonujące zawód fizyka medycznego stosownego certyfikatu oraz uzależnienie wykonywania przez nich testów eksploatacyjnych w jednostce, na wniosek której uzyskali taki certyfikat, jest wyjątkiem od wolności wykonywania zawodu w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji, to nie ulega wątpliwości, że przewidziane w zaskarżonych przepisach wymagania w stosunku do fizyków medycznych oddziałują na korzystanie przez nich z konstytucyjnej wolności unormowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Materia ta dotyczy więc korzystania z wolności konstytucyjnych, przez co ma mieć swoją podstawę w ustawie. Wtórą kwestią pozostaje natomiast stopień jej ustawowej szczegółowości.

4.2. Trybunał Konstytucyjny dostrzega wprawdzie możliwość szerokiego rozumienia pojęcia „zasady wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych”, którym posługuje się art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego, obejmujący również wskazanie fizyków medycznych, jako podmiotów uprawnionych do wykonywania kontroli, a nawet – doprecyzowanie kwalifikacji tych osób, poprzez wskazanie obowiązku posiadania certyfikatu wydanego fizykom medycznym mającym pewien staż pracy. Rozumowanie takie prezentuje w niniejszej sprawie Minister Zdrowia. Powyższy wniosek mógłby wydawać się uzasadniony w związku z treścią dyrektywy nakładającej na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek wprowadzenia stosownych proceduralnych i instytucjonalnych mechanizmów ochrony radiologicznej, co obejmuje powierzenie kompetencji w zakresie kontroli jakości fizykom medycznym mającym potwierdzone kwalifikacje (zob. cz. III, pkt 1.3 i 1.4 uzasadnienia). Nie negując generalnie możliwości wykorzystania dostatecznie precyzyjnych przepisów pochodnego prawa unijnego w procesie rekonstrukcji elementów upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji), a zwłaszcza wydobywania z przepisów dyrektywy szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy implementującej dyrektywę (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 334/11, niepubl.), Trybunał podkreśla, że stanowiące część systemu prawa obowiązującego w Polsce pochodne prawo unijne nie może zastąpić obowiązku ustawodawcy krajowego do prawidłowego sformułowania przepisu upoważniającego, a już w szczególności do precyzyjnego zdefiniowania przedmiotu regulacji wykonawczej. Jak trafnie podkreśla Prokurator Generalny, dopuszczalność implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego nie tylko w ustawie, ale również w rozporządzeniu, nie znosi ciężącego na ustawodawcy obowiązku przestrzegania Konstytucji w zakresie rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie oraz formalnych podstaw stanowienia aktów wykonawczych do ustawy. Innymi słowy, ustawodawca może implementować dyrektywę do krajowego porządku prawnego również za pośrednictwem rozporządzeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak dopuszczalne jest to wyłącznie wówczas, gdy w ustawie będzie zasadniczy trzon regulacji implementującej dyrektywę, zaś upoważnienie do wydania rozporządzenia będzie spełniało wymagania wyrażone w art. 92 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega usprawiedliwionych podstaw do wyprowadzania z przepisów dyrektywy unijnej dopuszczalności określenia w rozporządzeniu, jaki podmiot może wykonywać stosowne testy, a także w jaki sposób mają zostać potwierdzone jego kwalifikacje.

4.3. Problem konstytucyjny w rozważanej sprawie wynika przede wszystkim z niedostatecznie precyzyjnego sformułowania przepisu upoważniającego. Wnioskodawca nie uczynił wprawdzie art. 33c ust. 9 prawa atomowego przedmiotem kontroli, jednakże – na co słusznie zwraca uwagę Prokurator Generalny – przyczyna niekonstytucyjności § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16, ust. 18 i 20 rozporządzenia tkwi w wadliwości konstrukcyjnej art. 99 ust. 9 pkt 9 prawa atomowego. Trybunał Konstytucyjny nie może ignorować tej okoliczności badając

zgodność z Konstytucją przepisów wykonawczych (zob. wyrok TK z 6 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, cz. III, pkt 2.2. uzasadnienia). Jak trafnie dostrzega Prokurator Generalny, tak długo, jak ustawodawca nie dookreśli precyzyjnie w ustawie podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz kryteriów weryfikowania kwalifikacji tychże podmiotów, nie będzie możliwe zgodne z Konstytucją wdrażanie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy za pośrednictwem rozporządzenia.

4.4. Trybunał nie neguje generalnie celowości powierzenia uprawnienia wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych jedynie osobom odznaczającym się najwyższymi kwalifikacjami zawodowymi, czy też ewentualnego obowiązku posiadania przez podmioty przeprowadzające kontrolę stosownych certyfikatów, potwierdzających ich wiedzę i przygotowanie do wykonywania kontroli urządzeń radiologicznych. Wniosek powyższy może być uprawniony, zwłaszcza jeżeli uwzględni się treść dyrektywy, która zobligowała państwa członkowskie do wprowadzenia systemu kształcenia oraz zapewnienia, że fizycy medyczni wykonujący zadania kontrolne będą poddani odpowiednim szkoleniom teoretycznym i praktycznym do celów praktyki radiologicznych, jak również będą mieli odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem. Nie jest ponadto wykluczone, by szczegółowe rozwiązania w tym zakresie determinowało rozporządzenie. Jednakże warunkiem koniecznym unormowania tej kwestii w akcie wykonawczym jest dostatecznie precyzyjne skonstruowanie przepisu upoważniającego, dookreślającego przedmiot regulacji nie w sposób ogólny, jak obecnie („zasady wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych”), ale w sposób możliwie najbardziej szczegółowy.

Mając powyższe na uwadze, w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw ustawowych do określenia w rozporządzeniu podmiotów uprawnionych do wykonywania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych ani tym bardziej nieznaną żadnej ustawie kwalifikacji zawodowych tych podmiotów, przesłanek ich uznawania i procedury certyfikowania. Z tego samego powodu nie ma też ustawowych podstaw do upoważnienia Krajowego Centrum do wydawania fizykom medycznym certyfikatów i samodzielnego określenia zasad ich wydawania.

Z tego powodu § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

#### 5. Umorzenie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, orzekając o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji chociażby tylko z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo). Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego oraz z 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

#### 6. Odroczenie utraty mocy obowiązującej.

Trybunał Konstytucyjny postanowił w części II sentencji o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów we wskazanym tam zakresie. Oznacza to, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i mogą być stosowane przez organy władzy publicznej, chociaż ich dalsze stosowanie uwzględniać musi obalenie domniemania ich konstytucyjności.

Rozstrzygnięcie takie było konieczne z uwagi na zapewnienie możliwości dalszego wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych przez fizyków medycznych. Natychmiastowa utrata mocy obowiązującej § 9 ust. 12 pkt 2 i ust. 16 pkt 2 rozporządzenia mogłaby bowiem negatywnie wpływać na terminowość oraz skuteczność wykonywania kontroli urządzeń radiologicznych co byłoby niekorzystne przede wszystkim dla pacjentów. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uwzględnił ciążący na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek wykonywania zobowiązań międzynarodowych wynikających z jej członkostwa w Unii Europejskiej.

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

89

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 29 marca 2013 r.  
**Sygn. akt S 2/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 marca 2013 r. (sygn. akt Ts 309/11) o nieuwzględnieniu zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2012 r. (sygn. akt Ts 309/11) o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Ś. w sprawie zgodności art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), stwierdziwszy istnienie luki prawnej, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, zasygnalizować Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kwestii uzupełnienia art. 21 ust. 1 pkt 3 *in principio* ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) o inne – obok wymienionych w tym przepisie ustaw oraz przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw – normatywne źródła prawa pracy, na podstawie których możliwe jest zasądzenie odszkodowania.**

UZASADNIENIE

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 29 marca 2013 r. (sygn. akt Ts 309/11), nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2012 r. (sygn. akt Ts 309/11) o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Ś. w sprawie zgodności art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim kwestionowany przepis wyłącza inne – niż ustawa i przepisy wykonawcze – źródła prawa pracy, w tym układy zbiorowe prawa, na podstawie których zasądzone jest odszkodowanie.

Odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wynikała z przyczyn formalnych, które w świetle art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) uniemożliwiały merytoryczne rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nieuwzględnienie przez ustawodawcę w art. 21 ust. 1 pkt 3 *in principio* ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych innych – poza ustawami i wydanymi na ich podstawie przepisami wykonawczymi – normatywnych źródeł prawa pracy powoduje stan luki prawnej, która przekłada się na niewykonanie dyrektywy, wyrażonej – z jednej strony – w art. 59 ust. 2 *in fine* Konstytucji, z drugiej zaś – w art. 9 i przepisach działu XI ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.). Zgodnie bowiem ze wskazanymi uregulowaniami układy zbiorowe pracy oraz inne porozumienia pracownicze stanowią normatywne źródła prawa pracy, określające zarówno obowiązki, jak i uprawnienia pracodawców oraz pracobiorców. Podkreślenia wymaga, że postanowienia układów zbiorowych oraz innych aktów prawa pracy obowiązują bezpośrednio w stosunkach pracy, tak jak przepisy aktów rangi ustawowej, rozporządzeń wykonawczych czy też prawa międzynarodowego (zob. m.in.: wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141; W. Sokolewicz, uwaga 38 do art. 59 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*



*Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007; L. Florek, *Prawo pracy*, wyd. 13, Warszawa 2011, s. 37-38; A.M. Świątkowski, *Polskie prawo pracy*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 68-69).

W tym stanie rzeczy poważne wątpliwości natury konstytucyjnej budzi nieuwzględnienie przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych – w zakresie zwolnienia z podatku odszkodowań i zadośćuczynień – że prawo pracy stanowi odrębny od prawa prywatnego (a ściślej: obligacyjnego) system norm, które w swej materii wykazują silne związki z prawem publicznym. Ponadto, należy wziąć pod uwagę specyfikę normatywnych źródeł prawa pracy (które *nota bene* z woli samego ustrojodawcy obejmują także akty niewymienione w przepisach rozdziału III Konstytucji), na podstawie których organy władzy publicznej mogą rozstrzygać o prawach, wolnościach lub obowiązkach jednostki.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 90

### **POSTANOWIENIE** z dnia 4 lipca 2013 r. **Sygn. akt SK 46/12**

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

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Miroslaw Granat – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 lipca 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącej Archidiecezji Poznańskiej, radcy prawnego M.D., o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów zastępstwa procesowego przed Trybunałem Konstytucyjnym, według norm przepisanych,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić wniosku.**

#### UZASADNIENIE

1. Na posiedzeniu niejawnym 4 czerwca 2013 r., Trybunał rozpoznawał skargę konstytucyjną o sygn. SK 46/12. Pełnomocnik skarżącej w tej sprawie wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

2. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

2.1. Z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wynika, że Trybunał orzeka o zwrocie kosztów postępowania na rzecz wnoszącego skargę konstytucyjną w sytuacji, gdy skarga została uwzględniona (zdanie pierwsze), a w uzasadnionych wypadkach może orzec o ich zwrocie również wtedy, gdy nie uwzględnił skargi (zdanie drugie).

2.2. Zwrot kosztów postępowania w sytuacji nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej. Oznacza to, że pojęcie „uzasadnionego przypadku” musi być interpretowane ściśle i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Określając okoliczności, które można zaliczyć do katalogu „uzasadnionego przypadku”, winno się brać pod uwagę z jednej strony charakter postępowania w sprawie skargi

konstytucyjnej, która jest nie tylko środkiem ochrony indywidualnych praw i wolności, lecz także środkiem ochrony Konstytucji, a z drugiej strony *casu ad casum* konkretną sytuację skarżącego wnoszącego skargę.

2.3. Po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej o sygn. SK 46/12 Trybunał Konstytucyjny postanowił o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Archidiecezja Poznańska wniosła o zbadanie zgodności art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692, ze zm.; dalej: ustawa z 2004 r.) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*), wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), w brzmieniu, w jakim przepis ten obowiązywał do 30 września 2003 r.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji kwestionowany przez skarżącą przepis nie stanowił bezpośredniej podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego z 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt I ACa 1075/10). Art. 5 ustawy z 2004 r. nie zawiera bowiem normy, którą przypisywała mu skarżąca. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skarżącej 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 jego niedopuszczalność.

2.4. Z powodu nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej o sygn. SK 46/12 Trybunał nie może orzec zwrotu kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK. Trybunał nie znalazł także podstaw do uznania, że w rozpatrywanej sprawie zachodzi „uzasadniony przypadek”, pozwalający orzec zwrot kosztów postępowania, o którym mowa w art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK. Ani skarżąca, ani jej pełnomocnik nie wykazali zaistnienia takich szczególnych okoliczności przemawiających za przyznaniem zwrotu kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 91

### **POSTANOWIENIE** z dnia 8 lipca 2013 r. **Sygn. akt P 11/11**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński  
Leon Kieres,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 lipca 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Kielcach:

czy art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384, ze zm.) są zgodne z art. 42 ust. 1 i art. 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. Sąd Rejonowy w Kielcach, Wydział XII Karny, postanowieniem z 10 stycznia 2011 r., uzupełnionym postanowieniem z 14 lutego 2011 r. (sygn. akt XII K 1925/10) postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384, ze zm.; dalej: u.o.i.f.) są zgodne art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

Przed Sądem Rejonowym w Kielcach toczy się postępowanie przeciwko oskarżonemu o dokonanie manipulacji kursem spółki akcyjnej notowanej na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie. W akcie oskarżenia zarzucono, że oskarżony składał zlecenia zakupu i sprzedaży akcji spółki w fazach „przed otwarciem” lub „na zamknięcie” w sposób powodujący wprowadzenie w błąd inwestorów co do rzeczywistego popytu, podaży i ceny akcji spółki, a zatem popełnił przestępstwo wynikające z art. 183 ust. 1 u.o.i.f.

Sąd Rejonowy w Kielcach, Wydział II Karny, 22 października 2009 r. wydał wyrok, w którym uniewinnił oskarżonego. W uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził, że z wyjaśnień oskarżonego wynika, że nie miał on świadomości, iż zarzucane mu zachowanie może być traktowane jako wprowadzające w błąd innych inwestorów, a tym samym wypełniające znamiona czynu zabronionego. Sąd orzekł, że w postępowaniu nie wykazano, że oskarżony popełnił zarzucany mu czyn w zamiarze bezpośrednim. Sąd stwierdził, że wskazane w opinii biegłej wysokie prawdopodobieństwo dokonania manipulacji kursem akcji spółki przez oskarżonego nie jest wystarczające do przełamania zasady domniemania niewinności. Powołując się na opinię biegłej, sąd wskazał, że nie jest możliwe ustalenie, jakie byłyby kursy akcji spółki w datach czynów zarzucanych oskarżonemu, gdyby nie składał on zleceń kupna i sprzedaży. Ponadto sąd uznał, że z wyjaśnień oskarżonego wynika, iż jego działania były uprawnione z uwagi na dążenie do zweryfikowania, czy na rynku nie ma tzw. zleceń ukrytych, jak również wynikały z dynamicznie rozwijającej się sytuacji na giełdzie i pojawiających się możliwości inwestowania w akcje innych spółek.

Od powyższego wyroku 29 grudnia 2009 r. apelację wniosła Prokuratura Okręgowa w Warszawie, zaskarżając wyrok w całości na niekorzyść oskarżonego. W wyroku z 21 września 2010 r. Sąd Okręgowy w Kielcach, Wydział IX Karny Odwoławczy, stwierdził, że apelacja jest zasadna. Sąd Okręgowy uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że mimo licznych wątpliwości co do treści opinii biegłej sąd pierwszej instancji zaniechał wyjaśnienia stanowiska biegłej w drodze bezpośredniego przesłuchania, a w razie uznania, że opinia jest niepełna i niejasna, zaniechał dopuszczenia dowodu z opinii innego biegłego. Sąd Okręgowy stwierdził, że niektóre rozważania sądu pierwszej instancji nie odnoszą się ściśle do treści art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f., a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie jest wystarczający do jej merytorycznego rozstrzygnięcia. Sąd Okręgowy wskazał, że rozpoznając sprawę ponownie, sąd pierwszej instancji powinien rozważyć dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu obrotu instrumentami finansowymi, co pozwoli na prawidłową ocenę działań oskarżonego opisanych w zarzucie aktu oskarżenia. Sąd Rejonowy w Kielcach, Wydział XII Karny, rozpoznając sprawę ponownie, zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Uzasadnienie pytania prawnego.

Sąd pytający podniósł, że art. 183 ust. 1 u.o.i.f. nie wskazuje wszystkich znamion czynu zabronionego, albowiem określa tylko adresata normy prawnokarnej i sankcję za jej naruszenie. Co do znamienia określającego czynność sprawczą przepis ten odsyła do innego przepisu zawartego w tej samej ustawie – art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f., wyłączona jest karalność przewidzianej w tym przepisie manipulacji instrumentami finansowymi, jeżeli powody podjętych działań były uprawnione, a złożone zlecenia lub zawarte transakcje nie naruszyły przyjętych praktyk rynkowych na danym rynku regulowanym.

W ocenie sądu pytającego, nie jest możliwe zrekonstruowanie normy prawnokarnej na podstawie art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Sąd pytający podniósł, że wyrażenie „uprawnione powody działania” jest nieprecyzyjne i nieostre. W konsekwencji organy dokonujące subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do normy prawnokarnej mają dużą dowolność przy ustalaniu, kiedy dochodzi do wypełnienia znamion czynu zabronionego,

a adresat normy prawnej nigdy nie będzie miał pewności, czy jego zachowanie ma taki charakter. Zdaniem sądu pytającego, również brak określenia w ustawie lub akcie normatywnym rangi podstawowej „przyjętych praktyk rynkowych na danym rynku regulowanym” powoduje, że adresat normy prawnokarnej zawartej w art. 183 ust. 1 u.o.i.f. nie ma możliwości dokonania rekonstrukcji znamion czynu zabronionego. Ponadto sąd pytający wskazał, że Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) nie podjęła uchwały określającej przyjęte praktyki rynkowe, o której mowa w art. 44 u.o.i.f.

Sąd pytający stwierdził, że uchybienia w zakresie określenia znamion czynu zabronionego powodują, iż art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f., które stanowią integralną całość, są niezgodne z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji statuuje zasadę demokratycznego państwa prawa, której rozwinięciem jest art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, z art. 42 ust. 1 Konstytucji wynikają między innymi dwie zasady. Pierwsza, że czyny zabronione muszą być określone w ustawie. Druga, że typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny. W ocenie sądu pytającego, zaskarżone przepisy, posługując się wyrażeniem „uprawnione powody działania”, nie określają w sposób dokładny typu czynu zabronionego i tym samym nie chronią dostatecznie obywatela przed samowolą państwa. Ponadto przepisy te odwołują się do „przyjętych praktyk rynkowych”, które nie zostały skodyfikowane ani na poziomie ustawy, ani na poziomie rozporządzenia lub innego aktu prawnego wydanego przez organ władzy, któremu Konstytucja powierza uprawnienie do stanowienia prawa. W konsekwencji – w ocenie sądu pytającego – zaskarżone przepisy uniemożliwiają w sposób pewny i jednoznaczny dokonanie rekonstrukcji normy prawnokarnej.

2. Pismem z 13 lipca 2011 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie 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) z uwagi na zbędność wydania wyroku.

2.1. Marszałek Sejmu podniósł, że zakwestionowane przez sąd pytający przepisy powinny zostać rozpoznanne w tzw. relacji związkowej, czyli art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Zdaniem Marszałka Sejmu, dopiero takie ujęcie tych przepisów odpowiednio wyraża zaskarżoną przez sąd pytający normę prawną kryminalizującą manipulację instrumentami finansowymi, o której mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f.

W ocenie Marszałka Sejmu, wzorcem kontroli w sprawie powinien być wyłącznie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Sejmu stwierdził, że w wypadku powołania art. 2 Konstytucji jedynie jako źródła standardu określoności przepisów prawnokarnych, wywodzonego z zasady demokratycznego państwa prawa, jego wykorzystanie obok i niezależnie od art. 42 ust. 1 Konstytucji jest zbędne. W konsekwencji – zdaniem Marszałka Sejmu – zachodzi konieczność umorzenia postępowania w zakresie obejmującym badanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji.

2.2. Marszałek Sejmu podkreślił, że uzasadnienie pytania prawnego koncentruje się na przewidzianych w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. okolicznościach wyłączających bezprawność (tzw. kontratypach). Art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. wyłącza kryminalizację określonej w nim manipulacji instrumentami finansowymi, jeżeli powody podjętych działań były uprawnione, a złożone zlecenia lub zawarte transakcje nie naruszyły przyjętych praktyk rynkowych na danym rynku regulowanym. Przepis ten implementuje do polskiego prawa niektóre postanowienia dyrektywy 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Dz. Urz. UE L 96 z 12.4.2003, ze zm.; dalej: dyrektywa 2003/6/WE). Marszałek Sejmu uznał, że sąd pytający nie kwestionuje tej części zaskarżonych przepisów, która konstytuuje podmiot, znamiona czynu zabronionego i sankcję, czyli elementów, które norma karna powinna wskazywać w sposób pewny i jednoznaczny.

W stanowisku Marszałka Sejmu wskazano, że zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.i.f. „przyjęte praktyki rynkowe” określa KNF w drodze uchwały. A zatem zaskarżone przepisy przewidują tzw. odesłanie pozaustawowe. W ocenie Marszałka Sejmu, przewidziane odesłanie spełnia wymogi określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje się, że przepis ustawy karnej musi stwarzać jednostce możliwość rekonstrukcji zasadniczych znamion czynu zabronionego. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi szczegółowo określa tryb, w jakim powinna zostać podjęta uchwała KNF w sprawie przyjętych praktyk rynkowych, a także wskazuje na jej powszechną dostępność. Zdaniem Marszałka Sejmu, pozwala to na precyzyjne określenie treści normatywnej użytego przez ustawodawcę sformułowania. Marszałek Sejmu stwierdził, że przewidziany w ustawie model określenia „przyjętych praktyk rynkowych” stanowi optymalne rozwiązanie z punktu widzenia praktyki funkcjonowania rynku instrumentów finansowych. Zarazem Marszałek Sejmu uznał, że argument wskazujący na niewydanie przez

KNF uchwały określającej przyjęte praktyki rynkowe wydaje się irrelevantny z punktu widzenia podniesionych przez sąd pytający zarzutów.

Marszałek Sejmu wskazał, że posłużenie się w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. wyrażeniem „uprawnione powody działania” stanowi wypełnienie obowiązku implementacji dyrektywy 2003/6/WE, a także odpowiada treści podobnych regulacji przyjętych za granicą. Przesłanka uprawnionych powodów działania ma w pewnym stopniu uzupełniać obiektywne kryteria uznania określonych zleceń i transakcji za manipulację instrumentami finansowymi. Zdaniem Marszałka Sejmu, pełna wykładnia tego wyrażenia możliwa jest tylko w konkretnym stanie faktycznym, po zbadaniu określonych zleceń lub zawartych transakcji w kontekście zespołu uwarunkowań towarzyszących poszczególnym uczestnikom rynku.

Marszałek Sejmu wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego i doktrynie prawa karnego dopuszcza się stosowanie kontratypów pozaustawowych. Zarazem okoliczności kontratypowe nie podlegają w pełni dyrektywom określoności przepisu karnego wywodzonym z zasady *nullum crimen sine lege*. W konsekwencji – zdaniem Marszałka Sejmu – w przypadku kontratypów pozaustawowych dopuszczalne jest posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, a kwestionowanie ich precyzji powinno być uzasadnione w szczególności sposobem, wskazujący naruszenie nie tylko zasady *nullum crimen sine lege*, lecz także przekroczenie „luzu regulacyjnego” przysługującego ustawodawcy w tej materii. W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy nie wykraczają poza wywodzony z art. 42 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowany w orzecznictwie Trybunału standard określoności przepisów prawa represyjnego.

Ponadto Marszałek Sejmu podkreślił, że w pytaniu prawnym nie zostały przedstawione rozbieżności w praktyce stosowania zaskarżonych przepisów, które obrazowałyby istotne dysfunkcje bądź ponadprzeciętne trudności interpretacyjne związane z obowiązywaniem art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Zdaniem Marszałka Sejmu, sąd pytający oparł swoje rozważania jedynie na konstrukcji teoretycznej, a jednym z uznanych sposobów eliminowania wieloznaczności norm prawnych jest trwała i stabilna wykładnia sądowa.

3. Pismem z 6 października 2011 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, z uzasadnienia pytania prawnego nie wynika, żeby u podstaw przedstawionych wątpliwości leżał zamiar całkowitego usunięcia kwestionowanych przepisów z obrotu prawnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, treść uzasadnienia wskazuje, że wątpliwości sądu dotyczą wyłącznie wykładni zakwestionowanych przepisów. Przedmiotem rozważań staje się zatem zagadnienie z zakresu stosowania prawa – dopuszczenie lub wykluczenie takiej wykładni normy karnej, która umożliwiałaby, czy też ułatwiałaby jej zastosowanie do konkretnych zdarzeń i zachowań, jakie miały miejsce w danej sprawie. Prokurator Generalny uznał, że sąd nie dostrzegł potrzeby podjęcia próby własnej interpretacji przepisu zawierającego znamiona czynu zabronionego zarzucanego oskarżonemu w kontekście stanu dowodowego sprawy. Prokurator Generalny stwierdził, że wszelkie wątpliwości dowodowe w sprawie mogły – a nawet powinny – zostać rozstrzygnięte w toku postępowania karnego, na podstawie wykładni dokonanej przez sąd, z uwzględnieniem wypowiedzi doktryny oraz dotychczasowego orzecznictwa sądów w podobnych rodzajowo sprawach.

Prokurator Generalny wskazał, że w pytaniu prawnym nie zostały nawet zasygnalizowane (a tym bardziej udokumentowane) rozbieżności w praktyce stosowania zakwestionowanej przez sąd regulacji art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f., które wskazywałyby na jej dysfunkcyjność wynikającą ze związku tych przepisów lub na wyjątkowe problemy interpretacyjne. Sąd oparł swoje rozważania jedynie na ocenie teoretycznej, podczas gdy jednym z uznanych sposobów eliminowania wieloznaczności norm prawnych jest trwała i stabilna wykładnia sądowa. W ocenie Prokuratora Generalnego, podniesione przez sąd wątpliwości o charakterze konstytucyjnym mają charakter wyraźnie abstrakcyjny, a pytanie prawne ma na celu uzyskanie wiążącej wykładni kwestionowanego przepisu.

3.2. Zarazem Prokurator Generalny stwierdził, że norma skonstruowana z zaskarżonych przez sąd przepisów jest zgodna z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, które zostały powołane w pytaniu prawnym. Prokurator Generalny zaznaczył, że odniesienie się do wątpliwości sądu pytającego dotyczących konstytucyjności art. 183 ust. 1 u.o.i.f. może dotyczyć – ze względu na treść *petitum* pytania prawnego – wyłącznie tej części tego przepisu, która zawiera odesłanie do art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f., powiązanego z realiami sprawy zawisłej przed sądem. Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, sąd – powołując w pytaniu prawnym art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli – nie wyprowadza z tej normy takich zasad, które nie byłyby już wyrażone w drugim z powołanych wzorców, czyli art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił, że posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi w prawie karnym służy unikaniu daleko idącej kazuistyki. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani fakt posłużenia się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, między znamionami typu czynu zabronionego a okolicznościami wyłączającymi jego bezprawność występuje istotne rozróżnienie w zakresie stosowania gwarancji konstytucyjnych wynikających z zasady *nullum crimen sine lege*. Okoliczności kontratypowe nie podlegają dyrektywom określoności przepisu karnego w takim samym stopniu, w jakim kierowane są one do przesłanek uzasadniających odpowiedzialność karną. Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowanie precyzyjności zwrotów niedookreślonych powinno być uzasadnione w szczególności sposobem, wskazujący znaczne i istotne przekroczenie przez ustawodawcę granic „swobody regulacyjnej” w zakresie konstrukcji norm prawa karnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zastosowany w zaskarżonych przepisach sposób określenia „przyjętych praktyk rynkowych” należy uznać za właściwe rozwiązanie z punktu widzenia funkcjonowania rynku instrumentów finansowych. Przyznanie organowi nadzoru nad rynkiem kapitałowym kompetencji w zakresie akceptacji określonych zachowań umożliwia temu organowi szybkie i efektywne reagowanie na zmieniające się okoliczności obrotu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytanie, czy istnieje obowiązek wydania przez KNF uchwały określającej przyjęte praktyki rynkowe, powinno pozostać poza obszarem niniejszej postępowania.

Prokurator Generalny stwierdził, że przewidziane w zaskarżonych przepisach zwroty nieostre, określające okoliczności wyłączające bezprawność czynu (kontratypy) przez zezwolenie na usprawiedliwione w danej sytuacji zachowanie realizujące znamiona czynu zabronionego, pozostają w sferze „swobody regulacyjnej” przysługującej ustawodawcy. Zaskarżone przepisy realizują standardy określoności ustawowego opisu przestępstwa wynikające z konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege*, jak i sformułowane w regulacjach dotyczących techniki prawodawczej. Prokurator Generalny podkreślił, że zaskarżone przepisy tworzą elastyczny i dostosowany do dynamiki działań na rynkach finansowych mechanizm pozwalający *a casu ad casum* uwolnić się od odpowiedzialności karnej.

4. Pismem z 13 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Przewodniczącego KNF o przedstawienie opinii w sprawie. W piśmie z 5 kwietnia 2013 r. Przewodniczący KNF stwierdził, że w ocenie KNF zachodzi konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Natomiast gdyby Trybunał uznał, że dopuszczalne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne, KNF wniosła o stwierdzenie zgodności art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

4.1. Zdaniem KNF, sąd pytający nie podjął próby rekonstrukcji normy karnej wyrażonej w art. 183 ust. 1 u.o.i.f. oraz nie wykazał związku pytania prawnego ze sprawą karną, której pytanie dotyczyło. KNF uznała, że przedstawione pytanie zmierza do uruchomienia wykładni abstrakcyjnej zaskarżonych przepisów, co nie jest dopuszczalne. W ocenie KNF, sąd powinien był najpierw dokonać wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, a przynajmniej podjąć taką próbę, która znalazłaby wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego. KNF stwierdziła również, że w pytaniu prawnym nie przedstawiono argumentacji wskazującej na spełnienie przesłanki funkcjonalnej, czyli zaistnienia związku między rozpatrywaną przez sąd sprawą a aktem normatywnym wskazanym jako przedmiot kontroli. Tymczasem pytanie prawne nie może być środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów. Ponadto KNF podkreśliła, że sąd oparł się wyłącznie na pozornej konstrukcji interpretacyjnej, albowiem nie udokumentował jakichkolwiek rozbieżności w stosowaniu art. 183 ust. 1 u.o.i.f. W konsekwencji – zdaniem KNF – pytanie prawne jest niedopuszczalne.

4.2. W stanowisku KNF wskazano, że zarzuty oraz argumentacja sądu pytającego dotyczą wyłącznie okoliczności wyłączających bezprawność czynu kryminalizowanego przez art. 183 ust. 1 u.o.i.f. W ocenie KNF, podstawowe znaczenie w kontekście stosowania wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady *nullum crimen sine lege* ma rozróżnienie pomiędzy znamionami czynu zabronionego a okolicznościami wyłączającymi odpowiedzialność karną (w tym kontratypami). Zasada ta nie ma zastosowania w stosunku do opisu kontratypów. W konsekwencji zarzut braku precyzji wobec sposobu normatywnego wysłowienia kontratypu powinien być uzasadniony szczególnie starannie.

Zdaniem KNF, występujący w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. kontratyp manipulacji instrumentem finansowym pod postacią uprawnionych powodów działania i przyjętych praktyk rynkowych nie narusza przywołanych wzorców konstytucyjnych oraz nie stanowi zagrożenia dla wynikających z nich gwarancji praw jednostki w procesie karnym.

W ocenie KNF, wykładnia użytego przez ustawodawcę wyrażenia „uprawnione powody działania” powinna uwzględniać nie tylko zgodność działania z prawem, lecz także jego uzasadniony charakter, badany na podstawie zamiaru uczestnika rynku. Brak uprawnionego powodu będzie skutkował niemożnością skorzystania ze środków obrony wynikających z przyjętych praktyk rynkowych.

KNF podkreśliła, że instytucja przyjętych praktyk rynkowych służy ograniczeniu odpowiedzialności karnej z tytułu manipulacji instrumentem finansowym. Zarazem nie powoduje osłabienia pozycji pokrzywdzonego manipulacją, gdyż podejmując uchwałę o akceptacji określonej praktyki rynkowej, KNF uwzględnia potrzebę ochrony interesów inwestorów oraz bierze pod uwagę potrzebę zapewnienia uczciwego obrotu i właściwego oddziaływania sił popytu i podaży. KNF wskazała, że uznanie jakiegoś typu zachowania za przyjętą praktykę rynkową nie prowadzi do ustanowienia żadnego zakazu, jak również nie stanowi fragmentu opisu czynu zabronionego. Natomiast działanie to zawęży do pewnego stopnia zakres zastosowania zakazu manipulacji i jest podyktowane koniecznością dostosowania regulacji dotyczących manipulacji instrumentami finansowymi do rozwoju rynku, a w szczególności dokonanej przez środowisko rynkowe oceny określonych praktyk.

W stanowisku KNF wskazano, że charakter prawny uchwały KNF w sprawie przyjętych praktyk rynkowych budzi wątpliwości. Zarazem stwierdzono, że KNF nie zidentyfikowała dotychczas potrzeby wydania takiej uchwały. Brak uchwały KNF nie oznacza jednak, że nie istnieją przyjęte praktyki rynkowe lub że są one *a limine* nielegalne. W ocenie KNF, konsekwencją braku takiej uchwały dla procesu karnego jest nieodzowność przeprowadzenia postępowania dowodowego na okoliczność istnienia przyjętej praktyki rynkowej, co byłoby zbędne, gdyby osoba oskarżona o manipulację instrumentem finansowym mogła wskazać uchwałę KNF legalizującą jej zachowanie rynkowe.

5. Pismem z 13 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego o przedstawienie informacji odnośnie do linii orzeczniczej na tle art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. W piśmie z 8 kwietnia 2013 r. Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego wskazał, że nie ma przyjętej linii orzeczniczej dotyczącej tych przepisów.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. W *petitum* pytania prawnego sąd wskazał jako przedmiot kontroli art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384, ze zm.; dalej: u.o.i.f.).

Art. 183 ust. 1 u.o.i.f. sankcjonuje manipulacje instrumentami finansowymi. Przepis ten stanowi, że „Kto dokonuje manipulacji, o której mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1-3, pkt 4 lit. a lub pkt 5-7, podlega grzywnie do 5.000.000 zł albo karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, albo obu tym karom łącznie”.

Art. 39 ust. 2 u.o.i.f. określa zachowania stanowiące manipulacje instrumentami finansowymi. Art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. zalicza do nich: „składanie zleceń lub zawieranie transakcji wprowadzających lub mogących wprowadzić w błąd co do rzeczywistego popytu, podaży lub ceny instrumentu finansowego, chyba że powody tych działań były uprawnione, a złożone zlecenia lub zawarte transakcje nie naruszyły przyjętych praktyk rynkowych na danym rynku regulowanym”.

Zaskarżony art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. w zasadzie wiernie implementuje do polskiego systemu prawa postanowienia art. 1 ust. 2 lit. a tiret pierwsze dyrektywy 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Dz. Urz. UE L 96 z 12.4.2003, ze zm.; dalej: dyrektywa 2003/6/WE). Dyrektywa 2003/6/WE została przyjęta w celu zwalczania nadużyć na europejskim rynku instrumentów finansowych, które naruszają publiczne zaufanie do papierów wartościowych i instrumentów pochodnych (pkt 2 preambuły). W preambule dyrektywy podkreślono, że „rozwoj nowych instrumentów finansowych i technicznych wzmacnia bodźce, środki i możliwości do dokonywania nadużyć na rynku: poprzez nowe produkty, nowe technologie, narastające działania transgraniczne oraz Internet” (pkt 10 preambuły). Wskazano, że „wykorzystanie poufnych informacji i manipulacje na rynku uniemożliwiają pełną i właściwą przejrzystość rynku, która jest warunkiem wstępnym wymiany handlowej dla wszystkich podmiotów aktywnych gospodarczo na zintegrowanych rynkach finansowych” (pkt 15 preambuły).

1.2. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający podkreślił, że zaskarżone przepisy stanowią integralną całość. Sąd pytający stwierdził, że art. 183 ust. 1 u.o.i.f. wskazuje tylko adresata normy prawnokarnej i sankcję, w kwestii zaś znamienia określającego czynność sprawczą odsyła do art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Sąd pytający nie odniósł się do art. 183 ust. 1 u.o.i.f. w zakresie, w jakim przepis ten sankcjonuje inne zachowania niż określone w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Zarazem sąd pytający zarzucił, że nie jest możliwe zrekonstruowanie normy karnej na podstawie art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. z uwagi na sposób określenia przewidzianych w tym ostatnim przepisie okoliczności wyłączających bezprawność czynu.

Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyroki TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3, cz. III, pkt 13.1 uzasadnienia oraz z 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 66, cz. III, pkt 1.2 uzasadnienia, a także powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się również, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a zatem nie tylko oznaczenie sprawy wyrażone w *petitum* pytania prawnego, lecz także treści, które zawarte są w uzasadnieniu (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, cz. III, pkt 2 uzasadnienia).

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Marszałka Sejmu, że zaskarżoną przez sąd normę prawną prawidłowo oddaje ujęcie wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów w tzw. relacji związkowej – art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Wynika to z uzasadnienia pytania prawnego oraz jego związku ze sprawą, na tle której pytanie zostało przedstawione. W istocie zaskarżone przepisy zostały zakwestionowane nie oddzielnie, ale w relacji związkowej, albowiem – jak podkreślił sąd pytający – są one ściśle powiązane. Takie rozumienie przedmiotu zaskarżenia jest uzasadnione również z tego powodu, że sąd pytający nie zakwestionował art. 183 ust. 1 u.o.i.f. w zakresie, w jakim przepis ten penalizuje inne zachowania niż określone w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Tym samym art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. przewiduje, że kto dokonuje manipulacji polegającej na składaniu zleceń lub zawieraniu transakcji wprowadzających lub mogących wprowadzić w błąd co do rzeczywistego popytu, podaży lub ceny instrumentu finansowego podlega grzywnie do 5000000 zł albo karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, albo obu tym karom łącznie, chyba że powody tych działań były uprawnione, a złożone zlecenia lub zawarte transakcje nie naruszyły przyjętych praktyk rynkowych na danym rynku regulowanym.

Zarazem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sąd pytający zarzuca niekonstytucyjność zaskarżonej normie prawnej wyłącznie w zakresie, w jakim określa ona okoliczności wyłączające bezprawność czynu opisanego w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. (norma sankcjonowana), a penalizowanego przez art. 183 ust. 1 u.o.i.f. (norma sankcjonująca). A zatem w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy przewidują, że sankcji karnej nie podlega osoba, której działanie – mimo że wypełnia znamiona czynu zabronionego określone przez art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. – było uprawnione, a złożone przez nią zlecenia lub zawarte transakcje nie naruszyły przyjętych praktyk rynkowych na danym rynku regulowanym. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowiska Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że sąd pytający nie przedstawił żadnych zarzutów ani argumentów dotyczących pozostałych elementów normy karnej zrekonstruowanej z art. 183 ust. 1 u.o.i.f. w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f., czyli podmiotu, znamion czynu zabronionego i sankcji, a także nie zakwestionował samego faktu penalizacji przewidzianego przez te przepisy zachowania. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd sformułował dwa zarzuty niezgodności z Konstytucją, które odniósł ściśle do przewidzianych w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. okoliczności wyłączających bezprawność czynu (tzw. kontratypów).

Z powyższych względów art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. mógłby być przedmiotem kontroli w sprawie tylko w zakresie, w jakim określa okoliczności wyłączające bezprawność czynu.

## 2. Dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. Pytanie prawne jest środkiem inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który powinien spełniać ściśle określone wymagania konstytucyjne oraz ustawowe. Po pierwsze, są to wymagania charakterystyczne dla pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności inicjowanej przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. Wymagania te określa art. 193 Konstytucji, a powtarza 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 ścisłym związku z tymi przepisami pozostaje art. 32 ust. 3 ustawy o TK. Po drugie, są to wymagania wynikające ze specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które art. 32 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o TK przewiduje dla każdego wniosku oraz pytania prawnego. Po trzecie, pytanie prawne powinno spełniać



wymagania formalne, czyli określone w kodeksie postępowania cywilnego ogólne warunki, którym powinno odpowiadać każde pismo procesowe (art. 32 ust. 1 w związku z art. 20 ustawy o TK).

2.2. Art. 193 Konstytucji stanowi, 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 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. postanowienia TK z 6 lutego 2007 r., sygn. P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14, cz. II, pkt 2 uzasadnienia oraz z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30, cz. II, pkt 3.1 uzasadnienia).

Najpełniej specyfikę pytania prawnego oddaje przesłanka funkcjonalna (zob. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95, cz. II, pkt 3 uzasadnienia, a także R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 41-42). Wymóg istnienia zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem determinuje charakter pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności. W każdym przypadku pytanie prawne musi pozostawać w ścisłym związku z rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy, na tle której zostało przedstawione. Tym samym art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych w istocie zmierzających do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu.

W związku z powyższym art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, cz. III, pkt 1 uzasadnienia oraz postanowienie z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.5 uzasadnienia). Zarazem Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko, że wymóg określony w art. 32 ust. 3 ustawy o TK powinien być respektowany ze szczególną starannością, gdy związek pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy nie jest oczywisty (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 315). W razie niespełnienia wymagania przewidzianego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, o ile brak ten nie zostanie usunięty w sposób prawem przewidziany, postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, „Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny, 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że pytanie prawne powinno wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz mieścić należyście sformułowane uzasadnienie zarzutów (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II, pkt 1.3 uzasadnienia). W literaturze trafnie podnosi się, że „sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy (czy wątpliwości) o niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów

wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych, a następnie porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 312). Na sądzie pytającym spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że uzasadnienie pytania prawnego powinno być wyczerpujące, a sformułowane zarzuty powinny zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Spełnienie tego wymagania nie powinno powodować trudności, albowiem pytanie prawne zostaje postawione w związku z określonymi wątpliwościami, które sąd powziął w procesie stosowania prawa, a które to wątpliwości sąd uznał za na tyle poważne, że wymagają interwencji Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości te powinny zostać rozwinięte w uzasadnieniu pytania prawnego.

W razie niespełnienia wymagań przewidzianych w art. 32 ust. 1 ustawy o TK, o ile braki nie zostaną usunięte w sposób prawem przewidziany, postępowanie konstytucyjne ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### 3. Umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego oraz opinię Komisji Nadzoru Finansowego, że przedstawione przez sąd pytanie w istocie zmierza do uzyskania wykładni zakwestionowanych przepisów, a zatem dotyczy problematyki stosowania prawa. Należy podkreślić, że w uzasadnieniu pytania prawnego sąd, kwestionując zaskarżone przepisy, nie podjął jakiegokolwiek próby ich interpretacji. Co więcej, sąd w żaden sposób nie powiązał postawionych zarzutów z okolicznościami sprawy, na tle której zadał pytanie prawne (zob. szerzej pkt 3.2 poniżej), ani nie przedstawił jakichkolwiek dowodów na poparcie twierdzenia o możliwych rozbieżnościach w stosowaniu zaskarżonych przepisów (zob. szerzej pkt 3.3 poniżej). Tym samym wątpliwości sądu pytającego mają charakter wyraźnie abstrakcyjny, co nie jest dopuszczalne w przypadku inicjowania konstytucyjnej kontroli w trybie pytania prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że jeżeli sąd orzekający poweźmie wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. P 13/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 5, cz. II uzasadnienia, a także postanowienie o sygn. P 10/09, cz. II, pkt 1.4 uzasadnienia). Rozumowanie to jest szczególnie aktualne, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – w pytaniu prawnym sąd powołuje zarzut naruszenia zasady określoności przepisów (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, cz. II, pkt 4 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że podstawowym sposobem eliminowania wieloznaczności norm prawnych jest wykładnia sądowa, którą sąd powinien przeprowadzić przed zwróceniem się do Trybunału i co powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu pytania prawnego. W świetle art. 193 Konstytucji pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do interpretacji stosowanych przez sąd przepisów (zob. postanowienie TK z 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17, cz. II uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”.

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że sąd pytający nie spełnił wynikającego z art. 32 ust. 3 ustawy o TK wymogu wykazania przesłanki funkcjonalnej.

W postanowieniu o przedstawieniu pytania prawnego z 10 stycznia 2011 r. sąd pytający nie odniósł się do przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. W konsekwencji zarządzeniem z 1 lutego 2011 r. Prezes TK wezwał sąd do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione. W odpowiedzi na to wezwanie w postanowieniu z 14 lutego 2011 r. sąd ograniczył się do stwierdzenia, że w wypadku uznania art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. za niezgodne z Konstytucją nie będzie podstaw do przypisania odpowiedzialności karnej, a w konsekwencji może dojść do umorzenia postępowania w sprawie. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ze względu na przedmiot i zakres zaskarżenia, a także stan postępowania w sprawie, w związku z którą zadano pytanie prawne, powyższe stwierdzenie sądu pytającego jest niewystarczające do wykazania, że od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w świetle przedstawionych w pytaniu prawnym zarzutów art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. mógłby być przedmiotem konstytucyjnej kontroli w sprawie wyłącznie w zakresie, w jakim określa okoliczności wyłączające bezprawność czynu – tzw. kontratypy (zob. szerzej cz. II,

pkt 1.2 uzasadnienia). Wobec tego – zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 32 ust. 3 ustawy o TK – sąd pytający obowiązany był wykazać, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy zależy od odpowiedzi przez Trybunał na pytanie o konstytucyjność właśnie zaskarżonych okoliczności wyłączających bezprawność czynu, a nie całej normy wynikającej z art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Tymczasem sąd ograniczył się jedynie do wskazania skutków, jakie miałyby dla rozstrzygnięcia zawistej przed nim sprawy derogacja art. 183 ust. 1 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. w całości. W żadnym z przedstawionych Trybunałowi postanowień sąd nie powiązał zarzutów podniesionych w stosunku do zaskarżonych okoliczności wyłączających bezprawność czynu ze stanem faktycznym i prawnym zawistej przed nim sprawy. Tym samym sąd nie wykazał, że pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną.

Trybunał Konstytucyjny odnotował również, że z akt sądowych wynika, iż pytający sąd rejonowy przedstawił pytanie prawne w związku z postępowaniem, w którym ponownie rozpoznaje sprawę na skutek uchylecia w całości przez Sąd Okręgowy w Kielcach, Wydział IX Karny (wyrokiem z 21 września 2010 r.), wyroku Sądu Rejonowego w Kielcach, Wydziału II Karnego, z 22 października 2009 r. uniewinniającego oskarżonego. W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy w Kielcach stwierdził między innymi, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie jest wystarczający do jej merytorycznego rozstrzygnięcia. Sąd Okręgowy wskazał, że rozpoznając sprawę ponownie, sąd pierwszej instancji powinien rozważyć dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu obrotu instrumentami finansowymi, która pozwoli na prawidłową ocenę działań oskarżonego opisanych w akcie oskarżenia. W konsekwencji sąd pytający, rozpoznając sprawę ponownie, powinien uzupełnić materiał dowodowy w sprawie. Zgodnie z art. 442 § 3 kodeksu postępowania karnego „Zapłatywanie prawne i wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania są wiążące dla sądu, któremu sprawę przekazano do ponownego rozpoznania”.

Jednakże – jak wynika z akt sądowych – sąd pytający nie uzupełnił postępowania dowodowego przed przedstawieniem pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Tym samym – w świetle ustaleń Sądu Okręgowego w Kielcach – zadając pytanie prawne, sąd nie dysponował wystarczającym materiałem dowodowym do merytorycznego rozstrzygnięcia zawistej przed nim sprawy. W konsekwencji sąd nie mógł definitywnie stwierdzić, czy pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną. Po uzupełnieniu materiału dowodowego mogłoby się między innymi okazać, że zachowanie oskarżonego nie wypełnia opisu czynu zabronionego z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. W razie ustalenia, że oskarżony nie popełnił zarzucanego mu czynu, w postępowaniu przed sądem pytającym w ogóle nie doszłoby do rozważania, czy zachodzą zakwestionowane przez sąd okoliczności wyłączające bezprawność czynu. Przy takim rozwoju postępowania sądowego nie zostałyby spełniona przesłanka funkcjonalna. Albowiem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności zaskarżonych przepisów w zakresie, w jakim określają okoliczności wyłączające bezprawność czynu, nie miałyby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawistej przed sądem pytającym.

3.3. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że pytanie prawne nie spełnia wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, czyli należytego uzasadnienia postawionych zarzutów z powołaniem dowodów na ich poparcie.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający sformułował dwa zarzuty niezgodności z Konstytucją. Po pierwsze, sąd pytający zarzucił, że wyrażenie „uprawnione powody działania” narusza wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadę, iż typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny. Uzasadniając ten zarzut, sąd pytający wskazał jedynie, że wyrażenie „uprawnione powody działania” jest „nieprecyzyjne i nieostre”, co powoduje, że „organy dokonujące subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do normy prawnokarnej mają dużą dowolność przy ustalaniu kiedy dochodzi do wypełnienia znamion czynu zabronionego”. Natomiast adresat normy prawnokarnej nigdy nie będzie miał pewności, czy jego zachowanie będzie ocenione jako podjęte z usprawiedliwionych powodów, czy też nie. Sąd pytający stwierdził, że brak legalnej definicji zakwestionowanego wyrażenia może powodować niejednoznaczność w jego stosowaniu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uzasadnienie postawionego zarzutu jest daleko niewystarczające. Nade wszystko sąd nie wyjaśnił, dlaczego uważa, że zaskarżone wyrażenie jest nieostre i nieprecyzyjne. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd nie przedstawił wykładni tego wyrażenia. Sąd nie wskazał również żadnych argumentów – ani teoretycznoprawnych, ani z zakresu stosowania prawa – na poparcie twierdzenia, że zakwestionowane wyrażenie może być rozumiane niejednoznacznie. W istocie sąd pytający ograniczył swoją argumentację do apriorycznych stwierdzeń, co nie jest wystarczające do spełnienia wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Po drugie, sąd zarzucił, że określenie „przyjęte praktyki rynkowe na danym rynku regulowanym” narusza wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadę, iż czyny zabronione muszą być określone w ustawie. Sąd stwierdził,

że przyjęte praktyki rynkowe nie zostały skodyfikowane w żadnym akcie prawnym wydanym przez organ władzy, któremu Konstytucja daje uprawnienie do stanowienia prawa. Zarazem sąd uznał, że brak uchwały Komisji Nadzoru Finansowego określającej te praktyki powoduje, iż adresat normy prawnokarnej nie ma możliwości dokonania pełnej rekonstrukcji znamion czynu zabronionego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powyższa argumentacja jest nazbyt ogólna i niespójna z przedstawionym zarzutem. Sąd pytający powołał konstytucyjną zasadę ustawowego określenia znamion czynu zabronionego, ale nie wyjaśnił, dlaczego – jego zdaniem – zaskarżone przepisy uchybiają jej nie w zakresie, w jakim określają znamiona czynu zabronionego, ale w części dotyczącej okoliczności wyłączających bezprawność czynu. Ponadto sąd w żaden sposób nie ustosunkował się do treści art. 45 ust. 4 u.o.i.f., który stanowi: „Określona, w szczególności nowa lub kształtująca się, praktyka rynkowa może być stosowana, nawet jeżeli nie została zaakceptowana przez Komisję”. Przepis ten stanowi ustawową podstawę do powoływania się na przyjęte praktyki rynkowe, które nie zostały zaakceptowane przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Reasumując, wbrew ustawowym wymaganiom sąd pytający nie uzasadnił odpowiednio postawionych zarzutów. W szczególności sąd nie podjął próby wykładni zakwestionowanych przepisów, która znalazłaby wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego. Wątpliwości podniesione przez sąd pytający mają charakter wyraźnie abstrakcyjny. Tym bardziej, że sąd nie poparł zarzutów niezgodności z Konstytucją żadnymi dowodami, które obrazowałyby jakiegokolwiek trudności interpretacyjne związane z obowiązywaniem art. 183 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Warto wskazać, że z pisma Dyrektora Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego wynika, iż na tle zaskarżonych przepisów nie wykształciła się linia orzecznicza, a zatem nie można stwierdzić rozbieżności w ich stosowaniu.

Na marginesie należy odnotować, że w Unii Europejskiej toczą się zaawansowane prace legislacyjne w celu dalszego ujednoczenia i dostosowania do zmienionych warunków prawnych, rynkowych i technologicznych regulacji dotyczących nadużyć na rynku (zob. A. Błachnio-Parzych, I. Seredyńska, *Wykorzystanie informacji poufnej i manipulacja na rynku – nowe projekty Komisji Europejskiej przeciwdziałające nadużyciom na rynku*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 6/2013, s. 24-31). Komisja Europejska 20 października 2011 r. przedstawiła wniosek o przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (KOM(2011) 651). Projektowane rozporządzenie ma zastąpić dyrektywę 2003/6/WE, której postanowienia implementuje zaskarżony art. 39 ust. 2 pkt 1 u.o.i.f. Ponadto również 20 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek o przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sankcji karnych za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacje na rynku (KOM(2011) 654). Projektowana dyrektywa wskazuje czyny stanowiące manipulacje na rynku, które powinny zostać zakwalifikowane przez państwa członkowskie jako przestępstwa, a zarazem rezygnuje z określenia charakterystycznych dla dyrektywy 2003/6/WE okoliczności wyłączających bezprawność tych czynów.

3.4. W związku z niespełnieniem wskazanych powyżej przesłanek dopuszczalności pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny zobligowany jest do umorzenia postępowania 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.

## 92

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt SK 16/12****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Leon Kieres  
Teresa Liszcz  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lipca 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącej A.P. o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

postanawia:

**nie uwzględnić wniosku.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Na rozprawie 11 lipca 2013 r., podczas której Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargę konstytucyjną o sygn. SK 16/12, pełnomocnik skarżącej A.P. złożył spis kosztów poniesionych przez skarżącą w związku ze sporządzeniem, wniesieniem i popieraniem skargi konstytucyjnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Wyrokiem z 11 lipca 2013 r., po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej A.P., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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), o zwrocie kosztów postępowania przed Trybunałem orzeka się wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. W wydanym w sprawie o sygn. SK 16/12 wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności zakwestionowanego przez skarżącą art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do osób, które pobierały wcześniejszą emeryturę, przyznaną na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 27), z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz że nie jest on niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił skargi konstytucyjnej.

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). Zwrot kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej.

Obowiązek wykazania, że – pomimo nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej – zachodzi „uzasadniony przypadek”, o którym mowa w ustawie o TK, ciąży na zainteresowanym – pełnomocniku skarżącej. W rozpatrywanej sprawie pełnomocnik skarżącej w żaden sposób nie uzasadnił przedstawionego wniosku, ograniczając go jedynie do przedłożenia Trybunałowi spisu kosztów, a Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się okoliczności, które pozwoliłyby na zasądzenie kosztów postępowania przed Trybunałem.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 93

## **POSTANOWIENIE** z dnia 24 lipca 2013 r. **Sygn. akt P 8/11**

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

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 lipca 2013 r., na podstawie art. 73 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, Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654),

#### **p o s t a n a w i a:**

**sprostować oczywistą omyłkę pisarską w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/11 (Dz. U. z 2012 r. poz. 887), w ten sposób, że w części III, punkcie 7.1. uzasadnienia zwrot „w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1989 r.” zastępuje się zwrotem „w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r.”.**

#### **UZASADNIENIE**

Trybunał Konstytucyjny, działając z urzędu, na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) postanowił sprostować oczywistą omyłkę pisarską w części III, punkcie 7.1. uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt P 8/11.

W uzasadnieniu wyroku umieszczono sformułowanie: „w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1989 r.”, nawiązujące do treści ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.). Omyłka pisarska polega na błędnym przywołaniu sformułowania ustawowego, które brzmi: „w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r.”. O oczywistości wskazanej pomyłki świadczy fakt bezpośredniego odwołania się do treści wskazanej ustawy w uzasadnieniu wyroku. Omyłka ta ma charakter pisarski i techniczny, przez co nie zmienia zarówno sensu rozstrzygnięcia, jak i uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

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

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 13/10	– wyrok z dnia 16 lipca 2013 r.,	77	1005
K 7/12	– wyrok z dnia 15 lipca 2013 r.,	76	965
Kp 1/13	– wyrok z dnia 24 lipca 2013 r.,	83	1136
P 7/10	– wyrok z dnia 4 lipca 2013 r.,	74	932
P 4/11	– wyrok z dnia 23 lipca 2013 r.,	82	1124
P 8/11	– postanowienie z dnia 24 lipca 2013 r.,	93	1262
P 11/11	– postanowienie z dnia 8 lipca 2013 r.,	91	1250
P 49/11	– wyrok z dnia 3 lipca 2013 r.,	73	923
P 53/11	– wyrok z dnia 16 lipca 2013 r.,	78	1020
P 56/11	– wyrok z dnia 25 lipca 2013 r.,	85	1170
P 36/12	– wyrok z dnia 23 lipca 2013 r.,	81	1114
S 2/13	– postanowienie z dnia 29 marca 2013 r.	89	1248
SK 18/09	– wyrok z dnia 18 lipca 2013 r.,	80	1054
SK 9/10	– wyrok z dnia 17 lipca 2013 r.,	79	1031
SK 12/12	– wyrok z dnia 29 lipca 2013 r.,	87	1218
SK 16/12	– wyrok z dnia 11 lipca 2013 r.,	75	942
SK 16/12	– postanowienie z dnia 11 lipca 2013 r.,	92	1261
SK 17/12	– wyrok z dnia 25 lipca 2013 r.,	86	1198
SK 46/12	– postanowienie z dnia 4 lipca 2013 r.,	90	1249
SK 61/12	– wyrok z dnia 25 lipca 2013 r.,	84	1152
U 5/12	– wyrok z dnia 30 lipca 2013 r.,	88	1238

**SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH****I**

**1. 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. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76), w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77), w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79), w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80), w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81), w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82), w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83), w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86), w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87), p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90), p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

**art. 7** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 18** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

**art. 20** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

**art. 21 ust. 1** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85), w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 31 ust. 3** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79), w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80), w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83), w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85), w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

**art. 32** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 32 ust. 1** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73), w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74), w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81), p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89), p. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 92)

**art. 32 ust. 1 i 2** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 40** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79)

**art. 41 ust. 1** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

**art. 42 ust. 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80), p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

**art. 42 ust. 2** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79)

**art. 42 ust. 3** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 45 ust. 1** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79), w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80), w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 46** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 47** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

**art. 59 ust. 2** – p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89)

**art. 64 ust. 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80), w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 64 ust. 2** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73), w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85), w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 64 ust. 3** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 65 ust. 1** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**art. 67 ust. 2** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), p. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 92)

**art. 71** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

**art. 72 ust. 2** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

**art. 77 ust. 1** – p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 77 ust. 2** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 78** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84), w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 79** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 79 ust. 1** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 84** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 92 ust. 1** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78), w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83), w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**art. 122 ust. 3** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

**art. 123 ust. 1** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 167 ust. 1 i 4** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 176 ust. 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)



**art. 178 ust. 1** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79)

**art. 190 ust. 3** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83), w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

**art. 193** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73), w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74), w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78), w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81), w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

**art. 217** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**2. USTAWA KONSTYTUCYJNA z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym** (Dz. U. Nr 84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488): (*uchylony*)

**art. 16** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

## II

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

**USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

**art. 3** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73), w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74), w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78), w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81)

**art. 24 ust. 2** – p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90), p. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 92)

**art. 32 ust. 1** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77), p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

**art. 32 ust. 3** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73), w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

**art. 36 ust. 3** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73), w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74), w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77), w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78), w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79), w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81), w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85), w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86), w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87), w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88), p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89), p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90), p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

**art. 39 ust. 1 i 2** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 39 ust. 1 pkt 3** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

**art. 46 ust. 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 47** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 48 ust. 2** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 49** – p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89)

**art. 66** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

**art. 73 ust. 1** – p. 24.07.2013, P 8/11 (poz. 93)

## III

### INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 141, poz. 1176, z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592 i Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 162, poz. 1692, Nr 172, poz. 1804 i Nr 281, poz. 2783, z 2005 r. Nr 48, poz. 462, Nr 157, poz. 1316, Nr 172, poz. 1438, z 2006 r. Nr 133, poz. 935, z 2007 r. Nr 80, poz. 538 i Nr 82, poz. 557 i Nr 181, poz. 1287, z 2008 r. Nr 116, poz. 731, Nr 163, poz. 1012, Nr 220, poz. 1425 i 1431 i Nr 228, poz. 1506, z 2009 r. Nr 42, poz. 341 i Nr 79, poz. 662, z 2010 r. Nr 40, poz. 222 i Nr 155, poz. 1037 oraz z 2011 r. Nr 80, poz. 432, Nr 85, poz. 458 i Nr 230, poz. 1370):

- art. 5** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)  
**art. 6** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)  
**art. 928 § 1** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)  
**art. 991 § 1 i 2** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)  
**art. 1048** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)  
**art. 1049 § 2** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691 i Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2356, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 169, poz. 1413, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 226, poz. 1656, Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 61, poz. 418, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794 i Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 67, poz. 571, Nr 69, poz. 592 i 593, Nr 131, poz. 1075, Nr 179, poz. 1395 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 3, poz. 13, Nr 7, poz. 45, Nr 24, poz. 125, Nr 40, poz. 229, Nr 108, poz. 684, Nr 109, poz. 724, Nr 125, poz. 842, Nr 152, poz. 1018, Nr 155, poz. 1037, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 215, poz. 1418, Nr 217, poz. 1435, z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 482, Nr 92, poz. 531, Nr 112, poz. 654, Nr 129, poz. 735, Nr 138, poz. 806 i 807, Nr 144, poz. 854, Nr 149, poz. 887, Nr 224, poz. 1342, Nr 233, poz. 1381, Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 908, 1254, 1529, 1445 oraz z 2013 r. poz. 142 i 403):

- art. 87<sup>1</sup> § 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)  
**art. 124** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)  
**art. 169** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)  
**art. 398<sup>5</sup> § 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)  
**art. 776** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)  
**art. 781** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)  
**art. 799** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 94, z 1974 r. Nr 24, poz. 142, z 1990 r. Nr 55, poz. 321, z 1994 r. Nr 85, poz. 388, z 2003 r. Nr 49, poz. 408 oraz 2007 r. Nr 170, poz. 1205):

- art. LI** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2013 r. poz. 267):

- art. 7** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)  
**art. 75 § 1** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)  
**art. 76 § 1** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

**art. 77 § 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 106** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

**art. 160 § 1** – p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

**art. 155** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

USTAWA z dnia 23 stycznia 1968 r. **o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz. U. Nr 3, poz. 6, z 1972 r. Nr 16, poz. 114, Nr 53, poz. 341, Nr 55, poz. 364, z 1973, Nr 38, poz. 225, z 1974 r. Nr 21, poz. 117, Nr 21, poz. 116, Nr 47, poz. 280, Nr 50, poz. 321, z 1975 r. Nr 45, poz. 232, z 1976 r. Nr 40, poz. 235, z 1977 r. Nr 11, poz. 43, z 1981 r. Nr 20, poz. 100 oraz z 1982 r. Nr 7, poz. 62): *(uchylony)*

**art. 22a** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 29 maja 1974 r. **o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym** (Dz. U. Nr 21, poz. 116):

**art. 1 pkt 3** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Kodeks pracy** (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, Nr 106, poz. 668 i Nr 113, poz. 717, z 1999 r. Nr 99, poz. 1152, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, Nr 43, poz. 489, Nr 107, poz. 1127 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 11, poz. 84, Nr 28, poz. 301, Nr 52, poz. 538, Nr 99, poz. 1075, Nr 111, poz. 1194, Nr 123, poz. 1354, Nr 128, poz. 1405 i Nr 154, poz. 1805, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 135, poz. 1146, Nr 199, poz. 1673 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 166, poz. 1608 i Nr 213, poz. 2081, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252 i Nr 240, poz. 2407, z 2005 r. Nr 10, poz. 71, Nr 68, poz. 610, Nr 86, poz. 732 i Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 133, poz. 935, Nr 217, poz. 1587 i Nr 221, poz. 1615, z 2007 r. Nr 64, poz. 426, Nr 89, poz. 589, Nr 176, poz. 1239, Nr 181, poz. 1288 i Nr 225, poz. 1672, z 2008 r. Nr 93, poz. 586, Nr 223, poz. 1460 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 98, poz. 817, Nr 99, poz. 825, Nr 115, poz. 958 i Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1704, z 2010 r. Nr 105, poz. 655, Nr 135, poz. 912, Nr 182, poz. 1228, Nr 224, poz. 1459, Nr 249, poz. 1655 i Nr 254, poz. 1700, z 2011 r. Nr 36, poz. 181, Nr 63, poz. 322, Nr 80, poz. 432, Nr 144, poz. 855, Nr 149, poz. 887 i Nr 232, poz. 1378, z 2012 r. poz. 908, 1110 oraz z 2013 r. poz. 2, 675):

**art. 9** – p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89)

**art. 173** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

USTAWA z dnia 26 stycznia 1982 r. – **Karta Nauczyciela** (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1369 i Nr 247, poz. 1821, z 2008 r. Nr 145, poz. 917 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 1, poz. 1 i Nr 213, poz. 1650 i Nr 219, poz. 1706, z 2011 r. Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206, z 2012 r. poz. 908 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675):

**art. 30** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 30a ust. 3** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 35** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 42** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 26 października 1982 r. **o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356):

**art. 1 pkt 6** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

**art. 5** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

**art. 42 ust. 6** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

USTAWA z dnia 14 grudnia 1982 r. **o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z 1984 r. Nr 52, poz. 268 i 270, z 1986 r. Nr 1, poz. 1, z 1989 r. Nr 35, poz. 190 i 192, z 1990 r. Nr 10, poz. 58 i 61, Nr 36, poz. 206, Nr 66, poz. 390 i Nr 87, poz. 506, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 80, poz. 350 i Nr 94, poz. 422, z 1992 r. Nr 21, poz. 84 i Nr 64, poz. 321, z 1994 r. Nr 74, poz. 339 i Nr 108, poz. 516, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1996 r. Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636 i Nr 147, poz. 687, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 93 poz. 569 i Nr 111 poz. 725 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 756): *(uchylony)*

**ogólnie** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

**art. 27** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 25 listopada 1986 r. **o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 i Nr 74, poz. 441, z 1990 r. Nr 36, poz. 206, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 104, poz. 450 i Nr 110, poz. 474, z 1994 r. Nr 84, poz. 385, z 1995 r. Nr 4, poz. 17 i Nr 85, poz. 526, z 1997 r. Nr 121, poz. 770 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668): *(uchylony)*

**art. 26** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

**art. 27 pkt 1** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 28 grudnia 1989 r. **o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19, Nr 10, poz. 59 i Nr 51, poz. 298, z 1991 r. Nr 83, poz. 372, Nr 106, poz. 457 i Nr 113, poz. 491, z 1992 r. Nr 21, poz. 84, z 1994 r. Nr 1, poz. 1, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, z 2000 r. Nr 12, poz. 136 oraz z 2002 r. Nr 62, poz. 556):

**ogólnie** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318):

**art. 7 ust. 1 pkt 8** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 23 lutego 1991 r. **o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego** (Dz. U. Nr 34, poz. 149, z 1993 r. Nr 36, poz. 159, z 1995 r. Nr 28, poz. 143, z 1998 r. Nr 97, poz. 604, z 2002 r. Nr 240, poz. 2055, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2007 r. Nr 191, poz. 1372, z 2009 r. Nr 14, poz. 74 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 277):

**ogólnie** – p. 24.07.2013, P 8/11 (poz. 93)

USTAWA z dnia 26 lipca 1991 r. **o podatku dochodowym od osób fizycznych** (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1324, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 73, poz. 764, Nr 74, poz. 784, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 968, Nr 102, poz. 1117, Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190, Nr 125, poz. 1363 i 1370 i Nr 134, poz. 1509, z 2002 r. Nr 19, poz. 199, Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 78, poz. 715, Nr 89, poz. 804, Nr 135, poz. 1146, Nr 141, poz. 1182, Nr 169, poz. 1384, Nr 181, poz. 1515, Nr 200, poz. 1679 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 595, Nr 84, poz. 774, Nr 90, poz. 844, Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1608, Nr 202, poz. 1956, Nr 222, poz. 2201, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 93, poz. 894, Nr 99, poz. 1001, Nr 109, poz. 1163, Nr 116, poz. 1203, 1205 i 1207, Nr 120, poz. 1252, Nr 123, poz. 1291, Nr 162, poz. 1691, Nr 210, poz. 2135, Nr 263, poz. 2619 i Nr 281, poz. 2779 i 2781, z 2005 r. Nr 25, poz. 202, Nr 30, poz. 262, Nr 85, poz. 725, Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 102, poz. 852, Nr 143, poz. 1199 i 1202, Nr 155, poz. 1298, Nr 164, poz. 1365 i 1366, Nr 169, poz. 1418 i 1420, Nr 177, poz. 1468, Nr 179, poz. 1484, Nr 180, poz. 1495 i Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 46, poz. 328, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 107, poz. 723, Nr 136, poz. 970, Nr 157, poz. 1119, Nr 183, poz. 1353 i 1354, Nr 217, poz. 1588, Nr 226, poz. 1657 i Nr 249, poz. 1824, z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 99, poz. 658, Nr 115, poz. 791 i 793, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1288, Nr 191, poz. 1361 i 1367, Nr 192, poz. 1378 i Nr 211, poz. 1549, z 2008 r. Nr 97, poz. 623, Nr 141, poz. 888, Nr 143, poz. 894, Nr 209, poz. 1316, Nr 220, poz. 1431 i 1432, Nr 223, poz. 1459 i Nr 228, poz. 1507, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 6, poz. 33 i Nr 19, poz. 100, Nr 69, poz. 587, Nr 79, poz. 666, Nr 91, poz. 741, Nr 97, poz. 800, Nr 115, poz. 964, Nr 125, poz. 1035 i 1037, Nr 127, poz. 1052, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1278, Nr 168, poz. 1323, Nr 201, poz. 1540 i 1541 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146):

**art. 2 ust. 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 9 ust. 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 10 ust. 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 11 ust. 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 20 ust. 3** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 30 ust. 1 pkt 7** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 45** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

USTAWA z dnia 26 lipca 1991 r. **o podatku dochodowym od osób fizycznych** (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, 362, 440, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540):

**art. 21 ust. 1 pkt 3** – p. 29.03.2013, S 2/12 (poz. 89)

USTAWA 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. 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 i Nr 219, poz. 1705, z 2010 r. Nr 44, poz. 250 i 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 oraz z 2012 r. poz. 941, 979):

**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 5 ust. 7** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 28 września 1991 r. **o kontroli skarbowej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, Nr 53, poz. 273 i Nr 230, poz. 1371 oraz z 2012 r. poz. 362, 1544):

**art. 14c** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

USTAWA z dnia 29 lipca 1992 r. **o grach i zakładach wzajemnych** (Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, z Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 132, poz. 1111 i Nr 178, poz. 1479, z 2007 r. Nr 50, poz. 331 i Nr 192, poz. 1380 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 168, poz. 1323): *(uchylony)*

**ogólnie** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 5 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 7 ust. 1a** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 9 pkt 3** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 13 ust. 3a** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 15b ust. 3 i 4** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 17 ust. 1a** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 24 ust 1b** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 25 pkt 3** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 30** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 36** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 37** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 40** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 45a** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. **o własności lokali** (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492):

**ogólnie** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

**art. 6** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

**art. 12** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

**art. 16 ust. 1** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

**art. 25** – w. 29.07.2013, SK 12/12 (poz. 87)

USTAWA z dnia 6 grudnia 1996 r. **o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. Nr 147, poz. 687): *(uchylony)*

**art. 3** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny** (Dz. U. Nr 88, poz. 553, Nr 128, poz. 840, z 1999 r. Nr 64, poz. 729 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48, poz. 548, Nr 93, poz. 1027 i Nr 116, poz. 1216, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 121, poz. 1142, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1935 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889 i Nr 243, poz. 2426, z 2005 r. Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 132, poz. 1109, Nr 163, poz. 1363, Nr 178, poz. 1479 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 190, poz. 1409, Nr 218, poz. 1592 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 89, poz. 589, Nr 123, poz. 850, Nr 124, poz. 859 i Nr 192, poz. 1378, z 2008 r. Nr 90, poz. 560, Nr 122, poz. 782, Nr 171, poz. 1056, Nr 173, poz. 1080 i Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 62, poz. 504, Nr 63, poz. 533, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 190, poz. 1474, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 40, poz. 227 i 229, Nr 98, poz. 625 i 626, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 152, poz. 1018 i 1021, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474

i Nr 240, poz. 1602, z 2011 r. Nr 17, poz. 78, Nr 24, poz. 130, Nr 39, poz. 202, Nr 48, poz. 245, Nr 72, poz. 381, Nr 94, poz. 549, Nr 117, poz. 678, Nr 133, poz. 767, Nr 160, poz. 964, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 233, poz. 1381 i Nr 240, poz. 1431 oraz z 2012 r. poz. 611):

**art. 75 § 1** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 123, poz. 849 i Nr 128, poz. 903, z 2008 r. Nr 27, poz. 162, Nr 100, poz. 648, Nr 107, poz. 686, Nr 123, poz. 802, Nr 182, poz. 1133, Nr 208, poz. 1308, Nr 214, poz. 1344, Nr 225, poz. 1485, Nr 234, poz. 1571 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 20, poz. 104, Nr 28, poz. 171, Nr 68, poz. 585, Nr 85, poz. 716, Nr 127, poz. 1051, Nr 144, poz. 1178, Nr 168, poz. 1323, Nr 178, poz. 1375, Nr 190, poz. 1474 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 7, poz. 46, Nr 98, poz. 626, Nr 106, poz. 669, Nr 122, poz. 826, Nr 125, poz. 842, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 48, poz. 245 i 246, Nr 53, poz. 273, Nr 112, poz. 654, Nr 117, poz. 678, Nr 142, poz. 829, Nr 191, poz. 1135, Nr 217, poz. 1280, Nr 240, poz. 1430, 1431 i 1438 i Nr 279, poz. 1645 oraz z 2012 r. poz. 886, 1091, 1101, 1327 i 1529):

**art. 120 § 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 263 § 3** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

**art. 442 § 3** – p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. Nr 90, poz. 557 i Nr 160, poz. 1083, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1318, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, Nr 111, poz. 1194 i Nr 151, poz. 1686, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 121, poz. 1033 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750, z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 210, poz. 2135, Nr 240, poz. 2405, Nr 243, poz. 2426 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1363, Nr 163, poz. 1363 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 123, poz. 849, z 2008 r. Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 22, poz. 119, Nr 62, poz. 504, Nr 98, poz. 817, Nr 108, poz. 911, Nr 115, poz. 963, Nr 190, poz. 1475, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 34, poz. 191, Nr 125, poz. 842 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 39, poz. 201 i 202 i Nr 112, poz. 654, Nr 185, poz. 1092, Nr 217, poz. 1280 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 908 oraz z 2013 r. poz. 628):

**art. 178 § 2** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79)

**art. 217 § 1** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

**art. 223a** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Ordynacja podatkowa** (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, 848, 1101, 1342 i 1529):

**art. 3 pkt 2** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 68 § 3** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 68 § 4** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 81b § 3** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

**art. 122** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 187 § 1** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 290** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

**art. 317 pkt 2 lit. b** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 317 pkt 4** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o **samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 i 645):

**art. 4 ust. 1 pkt 1** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o **samorządzie województwa** (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 i 645):

**art. 14 ust. 1 pkt 1** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. o **systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808, Nr 171, poz. 1016, Nr 197, poz. 1170, Nr 199, poz. 1175, Nr 232, poz. 1378 i Nr 291, poz. 1706)

**art. 4 pkt 1 i 3** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 16 ust 1 i 1a** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 24 ust. 2** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 47 ust. 1** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 51 ust. 2** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 53** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 52 ust. 1 pkt 1** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

**art. 54** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112, Nr 205, poz. 1203, z 2012 r. poz. 118, 251, 637, 664 i 1548 oraz z 2013 r. poz. 240):

**art. 15** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

**art. 21 ust. 3** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), p. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 92)

**art. 53 ust. 1 i 3** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

**art. 104 ust. 8** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 10 września 1999 r. – **Kodeks karny skarbowy** (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, Nr 112, poz. 766, z 2008 r. Nr 66, poz. 410, Nr 215, poz. 1355 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 8, poz. 39, Nr 157, poz. 1241, Nr 168, poz. 1323, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 88, poz. 583, Nr 127, poz. 858 i Nr 151, poz. 1013, z 2011 r. Nr 48, poz. 245, Nr 129, poz. 733, Nr 171, poz. 1016 i Nr 240, poz. 1431 oraz z 2012 r. poz. 362):

**art. 22 § 2 pkt 2-4a** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 53 § 28** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

**art. 54** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

USTAWA z dnia 23 grudnia 1999 r. o **kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 19, poz. 239, z 2001 r. Nr 85, poz. 924, Nr 100, poz. 1080 i Nr 154, poz. 1784 i 1799, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 152, poz. 1267, Nr 213, poz. 1802 i Nr 214, poz. 1805, z 2003 r. Nr 149, poz. 1454, Nr 166, poz. 1609, Nr 179, poz. 1750, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 116, poz. 1203, Nr 240, poz. 2407 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 64, poz. 433, Nr 82, poz. 560, Nr 147, poz. 1030 i Nr 176, poz. 1242, z 2009 r. Nr 33, poz. 254, Nr 157, Nr 1241 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 238, poz. 1578):

**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239, z 2001 r. Nr 111, poz. 1194 i Nr 154, poz. 1794, z 2002 r. Nr 41, poz. 362 i Nr 152, poz. 1267 oraz z 2003 r. Nr 137, poz. 1304): (uchylony)

**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 20 lipca 2000 r. o **ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 676):

**art. 4 ust. 1** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

USTAWA z dnia 29 listopada 2000 r. – **Prawo atomowe** (Dz. U. z 2012 r. poz. 264 i 908):

**art. 33a** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**art. 33c** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**art. 33j** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

USTAWA z dnia 20 lipca 2001 r. o **zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 85, poz. 924 oraz z 2002, Nr 4, poz. 33): (*uchylony*)  
**ogólnie** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. o **transporcie drogowym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21, 628):

**ogólnie** – w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81)

**art. 92a ust. 1 i 6** – w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81)

**art. 93 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208, poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590, z 2007 r. Nr 120, poz. 818, Nr 121, poz. 831 i Nr 221, poz. 1650, z 2008 r. Nr 190, poz. 1171, Nr 216, poz. 1367, z 2009 r. Nr 53, poz. 433, Nr 144, poz. 1179, Nr 178, poz. 1375, Nr 216, poz. 1676 i Nr 221, poz. 1736, z 2010 r. Nr 36, poz. 196, Nr 122, poz. 826 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173 i Nr **76, poz. 409**):

**art. 86 § 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 87 § 1 i 4** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 88** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 175** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 177 § 1** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 178** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 180** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 243** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

**art. 252-254** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

USTAWA z dnia 12 września 2002 r. o **zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 169, poz. 1387):

**art. 1 pkt 56 lit. a** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

USTAWA z dnia 10 kwietnia 2003 r. o **zmianie ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 84, poz. 774):

**ogólnie** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

USTAWA z dnia 2 października 2003 r. o **zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw** (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, z 2004 r. Nr 123, poz. 1291 i Nr 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 184, poz. 1539 oraz z 2006 r. Nr 141, poz. 997):

**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o **dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385, z 2012 r. poz. 354 oraz z 2013 r. poz. 193):

**art. 3 ust. 1 pkt 2** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 11 marca 2004 r. o **podatku od towarów i usług** (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z 2005 r. Nr 14, poz. 113, Nr 90, poz. 756, Nr 143, poz. 1199 i Nr 179, poz. 1484, z 2006 r. Nr 143, poz. 1028 i 1029, z 2007 r. Nr 168, poz. 1187 i Nr 192, poz. 1382, z 2008 r. Nr 74, poz. 444, Nr 130, poz. 826, Nr 141, poz. 888 i Nr 209, poz. 1320, z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 116, poz. 979, Nr 195, poz. 1504, Nr 201, poz. 1540 i Nr 215, poz. 1666, z 2010 r. Nr 57, poz. 357, Nr 75, poz. 473, Nr 107, poz. 679, Nr 226, poz. 1476, Nr 238, poz. 1578, Nr 247, poz. 1652 i Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 332, Nr 106, poz. 622 i Nr 112, poz. 654):

**ogólnie** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)



USTAWA z dnia 12 marca 2004 r. **o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o opłacie skarbowej** (Dz. U. Nr 70, poz. 632): *(uchylony)*

**ogólnie** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

USTAWA z dnia 16 kwietnia 2004 r. **o ochronie przyrody** (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, Nr 157, poz. 1241 i Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 76, poz. 489 i Nr 119, poz. 804, z 2011 r. Nr 34, poz. 170, Nr 94, poz. 549, Nr 208, poz. 1241, Nr 224, poz. 1337, z 2012 r. poz. 985, oraz z 2013 r. poz. 7, 73, 165):

**ogólnie** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

**art. 52** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

USTAWA z dnia 16 kwietnia 2004 r. **o ochronie przyrody** (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 i 628):

**art. 49** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

**art. 126 ust. 1 pkt 5** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

USTAWA z dnia 17 czerwca 2004 r. **o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 162, poz. 1692 oraz 2009 r. Nr 215, poz. 1675):

**art. 5** – p. 4.07.2013, SK 46/12 (poz. 90)

USTAWA z dnia 20 kwietnia 2004 r. **o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy** (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, Nr 70, poz. 416, Nr 134, poz. 850, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 69, poz. 595, Nr 91, poz. 742, Nr 97, poz. 800, Nr 115, poz. 964, Nr 125, poz. 1035, Nr 127, poz. 1052, Nr 161, poz. 1278 i Nr 219, poz. 1706, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 81, poz. 531, Nr 238, poz. 1578, Nr 239, poz. 1593, Nr 254, poz. 1700, Nr 257, poz. 1725 i Nr 1726 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622):

**art. 151 pkt 1** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 30 kwietnia 2004 r. **o świadczeniach przedemerytalnych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 170):

**ogólnie** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75)

USTAWA z dnia 30 czerwca 2005 r. **o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 143, poz. 1199 oraz z 2006 r. Nr 143, poz. 1031): *(uchylony)*

**art. 1 pkt 47 lit. b** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

USTAWA z dnia 7 lipca 2005 r. **o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa** (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z 2009 r. Nr 42, poz. 337 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 161, poz. 966):

**art. 5** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

USTAWA z dnia 27 lipca 2005 r. – **Prawo o szkolnictwie wyższym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, 742 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 675):

**art. 11** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

**art. 48-53** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

**art. 52 ust. 2 i 3** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

**art. 130 ust. 1** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

**art. 133** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

**art. 153 ust. 2** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 131, poz. 763, z 2011 r. Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 836, 1385 oraz z 2013 r. poz. 433):

**art. 39 ust. 2 pkt 1** – p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

**art. 183 ust. 1** – p. 8.07.2013, P 11/11 (poz. 91)

USTAWA z dnia 22 września 2006 r. **o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 191, poz. 1413):

**ogólnie** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

USTAWA z dnia 26 stycznia 2007 r. o **płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1164 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 311):

**ogólnie** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

USTAWA z dnia 7 marca 2007 r. o **wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich** (Dz. U. z 2013 r. poz. 173):

**ogólnie** – w. 18.07.2013, SK 18/09 (poz. 80)

USTAWA z dnia 7 listopada 2008 r. o **zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 209, poz. 1320):

**art. 3 pkt 6** – w. 4.07.2013, P 7/10 (poz. 74)

USTAWA z dnia 21 listopada 2008 r. o **zmianie ustawy – Karta Nauczyciela** (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1):  
(*uchylony*)

**art. 1 pkt 4** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183, Nr 234, poz. 1386, Nr 240, poz. 1429 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 1456, 1530 i 1548):

**art. 5 ust. 1 pkt 1** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 5 ust. 2 pkt 1** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

**art. 112 ust. 1 pkt 3** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 114 ust. 2** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

**art. 179 ust. 3** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **Służbie Celnej** (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 63, poz. 322, Nr 73, poz. 390, Nr 117, poz. 677, Nr 134, poz. 779 i Nr 171, poz. 1016, z 2012 r. poz. 362, 627, 707, 908 i 1544 oraz z 2013 r. poz. 628, 675):

**art. 197** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o **grach hazardowych** (Dz. U. Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 134, poz. 779):

**art. 6 ust. 4** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 10 ust. 1 pkt 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 14 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 15** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 18 ust. 3** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 27 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 29 ust. 1, 6 i 7** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 32 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 89** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 117 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 129 ust. 2** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 135 ust. 2** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 139 ust. 1** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 142** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

USTAWA z dnia 19 listopada 2009 r. o **zmianie ustawy – Karta Nauczyciela** (Dz. U. Nr 213, poz. 1650):

**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

USTAWA z dnia 17 grudnia 2009 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45):

**ogólnie** – w. 25.07.2013, SK 17/12 (poz. 86)

USTAWA z dnia 4 lutego 2011 r. – **Prawo prywatne międzynarodowe** (Dz. U. Nr 80, poz. 432):  
**art. 64** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

USTAWA z dnia 18 marca 2011 r. **o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 84, poz. 455 i Nr 112, poz. 654 oraz z 2012 r. poz. 1544):  
**art. 19 ust. 1** – w. 25.07.2013, SK 61/12 (poz. 84)

USTAWA z dnia 26 maja 2011 r. **o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 134, poz. 779): *(uchylony)*  
**art. 1 pkt 6** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

USTAWA z dnia 16 września 2011 r. **o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 240, poz. 1431):  
**art. 1 pkt 79** – w. 17.07.2013, SK 9/10 (poz. 79)

USTAWA z dnia 16 września 2011 r. **o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 244, poz. 1454 oraz z 2013 r. poz. 928):  
**art. 10** – w. 23.07.2013, P 36/12 (poz. 81)

USTAWA z dnia 21 grudnia 2011 r. **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. Nr 291, poz. 1706):  
**ogólnie** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)  
**art. 2** – w. 15.07.2013, K 7/12 (poz. 76)

USTAWA z dnia 13 lipca 2012 r. **o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. poz. 985):  
**art. 52 ust. 1** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

USTAWA **budżetowa na rok 2013** z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. poz. 169):  
**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

DEKRET z dnia 8 października 1946 r. – **Prawo spadkowe** (Dz. U. Nr 60, poz. 328 oraz z 1950 r. Nr 34, poz. 309 i 312): *(uchylony)*  
**art. 151** – w. 25.07.2013, P 56/11 (poz. 85)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 10 września 1997 r. **w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa** (Dz. U. Nr 109, poz. 706): *(uchylony)*  
**ogólnie** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. **w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”** (Dz. U. Nr 100, poz. 908):  
**§ 45 ust. 1 pkt 4** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 stycznia 1990 r. **w sprawie wcześniejszych emerytur dla pracowników zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy** (Dz. U. Nr 4, poz. 27): *(uchylony)*  
**ogólnie** – w. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 75), p. 11.07.2013, SK 16/12 (poz. 92)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. **w sprawie szczególnych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop** (Dz. U. Nr 2, poz. 14, z 2002 r. Nr 214, poz. 1810, z 2003 r. Nr 230, poz. 2290, z 2006 r. Nr 217, poz. 1591 oraz z 2009 r. Nr 174, poz. 1353):  
**ogólnie** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie warunków urzędowania gier i zakładów wzajemnych (Dz. U. Nr 102, poz. 946 oraz z 2009 r. Nr 36, poz. 280, Nr 181, poz. 1416 i Nr 201, poz. 1540): *(uchylony)*

**ogólnie** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 20, poz. 192, z 2006 r. Nr 58, poz. 408, z 2008 r. Nr 178, poz. 1102 oraz z 2012 r. poz. 405):

**§ 29** – w. 24.07.2013, Kp 1/13 (poz. 83)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237): *(uchylony)*

**ogólnie** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

**§ 6** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181, z 2006 r. Nr 43, poz. 293, z 2007 r. Nr 56, poz. 372, z 2008 r. Nr 42, poz. 257, z 2009 r. Nr 52, poz. 422 i Nr 222, poz. 1755, z 2010 r. Nr 131, poz. 885, z 2011 r. Nr 161, poz. 967, z 2012 r. poz. 790 oraz z 2013 r. poz. 913):

**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie organizacji, trybu działania i szczegółowych zadań Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (Dz. U. Nr 85, poz. 592 oraz z 2011 r. Nr 35, poz. 180):

**ogólnie** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalentu pieniężnego za okres niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego nauczycieli akademickich (Dz. U. Nr 203, poz. 1499 oraz z 2009 r. Nr 44, poz. 357):

**ogólnie** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

**§ 7 ust. 1** – w. 16.07.2013, P 53/11 (poz. 78)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 oraz z 2011 r. Nr 143, poz. 838):

**3 ust. 1** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265 oraz z 2012 r. poz. 470):

**§ 9 ust. 12 pkt 2** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**§ 9 ust. 16 pkt 2** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**§ 9 ust. 18** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

**§ 9 ust. 20** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419):

**ogólnie** – w. 3.07.2013, P 49/11 (poz. 73)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 9 marca 2012 r. **w sprawie szczegółowych warunków rejestracji i eksploatacji automatów i urządzeń do gier** (Dz. U. poz. 312):  
**ogólnie** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. **w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013** (Dz. U. poz. 1541):  
**ogólnie** – w. 16.07.2013, K 13/10 (poz. 77)

#### IV

#### PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47):

**art. 36** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 52** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 62** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

**art. 65** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82)

DYREKTYWA Rady 97/43/Euratom z dnia 30 czerwca 1997 r. **w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi oraz uchylająca dyrektywę 84/466/Euratom** (Dz. Urz. WE L 180 z 9.07.1997, s. 322 i n.):  
**ogólnie** – w. 30.07.2013, U 5/12 (poz. 88)

DYREKTYWA 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. **ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego** (Dz. Urz. UE L 204 z 21 lipca 1998 r., s. 37 i Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 20, s. 337, ze zm.):

**art. 1 pkt 11** – w. 23.07.2013, P 4/11 (poz. 82).

*Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### Administracyjne postępowanie sądowe:

- skarga kasacyjna: w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86
  - termin: w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86

### Alkoholizm:

- przeciwdziałanie alkoholizmowi: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

### Atomowe prawo:

- promieniowanie: w. 30.07.2013, sygn. U 5/12, poz. 88

### Cywilne prawo:

- część ogólna – podstawowe pojęcia i zasady:
  - ciężar dowodu: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
- prawo spadkowe:
  - prawo dziedziczenia: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85
  - zachowek:
    - prawo do zachowku: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85
    - *ratio legis*: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85
    - roszczenie o zachowek: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85
    - wydziedziczenie: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

### Daninowe prawo:

- danina publiczna:
  - istota: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76
- zakaz wprowadzania niekorzystnych dla podatników zmian przepisów w trakcie roku podatkowego: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76

### Demokratyczne państwo prawne:

- nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83
- przedawnienie: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

### Dwuinstancyjności zasada (art. 78 Konstytucji):

- a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji: w. 25.07.2013, sygn. SK 61/12, poz. 84
  - a sprawiedliwość proceduralna: w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86

### Emerytura i renty:

- emerytura wcześniejsza: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

- przedemerytalne świadczenia: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

### – renta:

- składki na ubezpieczenia rentowe: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76
- ustalenie podstawy wymiaru kapitału początkowego: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

### Gry i zakłady wzajemne:

- gry hazardowe: w. 23.07.2013, sygn. P 4/11, poz. 82
  - zezwolenie na prowadzenie działalności hazardowej: w. 23.07.2013, sygn. P 4/11, poz. 82

### Interesów w toku ochrony zasada:

- przesłanki zastosowania (aktualizacja obowiązku poszanowania interesów w toku): w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76; w. 23.07.2013, sygn. P 4/11, poz. 82

### Intertemporalne prawo:

- a skutki orzeczenia TK o niekonstytucyjności normy prawnej: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

### Kara:

- orzeczenie reformatoryjne:
  - zakaz *reformationis in peius*: w. 23.07.2013, sygn. P 36/12, poz. 81
- probacyjne środki:
  - warunkowe zawieszenie wykonania kary: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79
- środki represyjne: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

### Karne prawo:

- prawo karne skarbowe:
  - nieujawnione źródła dochodów: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
- zasada *nullum crimen et nulla poena sine lege* (art. 42 Konstytucji):
  - a zasada *lex retro non agit*: w. 23.07.2013, sygn. P 36/12, poz. 81

### Karta Nauczyciela:

- wynagradzanie nauczycieli: w. 16.07.2013, sygn. K 13/10, poz. 77
  - dodatek uzupełniający: w. 16.07.2013, sygn. K 13/10, poz. 77

### Lokalne prawo:

- odrębna własność lokali: w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87

**Ne bis in idem zasada:**

– istota: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

**Niedziałania prawa wstecz zasada (*lex retro non agit*)**

– warunki dopuszczalności retroaktywności: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

**Nietykalność i wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji):**

– dopuszczalność ograniczeń:

- przesłanka proporcjonalności: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83
- przesłanka ustawowego określenia zasad i trybu ograniczeń: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

**Podatek:**

– istota: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76

**Podatkowe postępowanie:**

– zobowiązanie podatkowe:

- przedawnienie: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

**Podatkowe prawo:**

– deklaracje podatkowe:

- korekta deklaracji: w. 4.07.2013, sygn. P 7/10, poz. 74

– *in dubio pro tributario* zasada: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

– obowiązek podatkowy: w art. 84 Konstytucji: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

– podatek dochodowy od osób fizycznych: dochód nieujawniony: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80; p. 29.03.2013, sygn. S 2/13, poz. 89

– podatek od towarów i usług: w. 4.07.2013, sygn. P 7/10, poz. 74

– przychody:

- nieznaną pokrycia w ujawnionych źródłach / pochodzące ze źródeł nieujawnionych: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
- opodatkowane: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
- wolne od opodatkowania: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

– wyłączność ustawy do regulacji materii podatkowej (daninowej) (art. 217 Konstytucji): w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

– zasada władztwa podatkowego państwa: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76

**Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:**

– kontrola prewencyjna: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

– nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z ustawą: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

– odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 16.07.2013, sygn. P 53/11, poz. 78; w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79; w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80; w. 25.07.2013, sygn. SK 61/12, poz. 84; w. 30.07.2013, sygn. U 5/12, poz. 88

– sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej: p. 24.07.2013, sygn. P 8/11, poz. 93

– umorzenie postępowania:

- ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli:
  - art. 2 Konstytucji: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79
  - art. 31 ust. 3 Konstytucji: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
  - art. 40 Konstytucji: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79
  - art. 42 ust. 1 Konstytucji: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
  - art. 46 Konstytucji: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
  - art. 64 ust. 3 Konstytucji: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
  - art. 67 ust. 2 Konstytucji: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75
  - art. 178 ust. 1: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79

- ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (orzekania): w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86; p. 8.07.2013, sygn. P 11/11, poz. 91

– wyrok zakresowy: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

– zdanie odrębne do wyroku: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75; w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76; w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79; w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

– związanie argumentacją:

- i zasada *falsa demonstratio non nocet*: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76; w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87; p. 8.07.2013, sygn. P 11/11, poz. 91

**Pracy prawo:**

– urlop wypoczynkowy:

- ekwiwalent pieniężny: w. 16.07.2013, sygn. P 53/11, poz. 78

**Prawo do prywatności (ochrona życia prywatnego, art. 47 Konstytucji)**

– prawo jednostki do decydowania o życiu osobistym (autonomia decyzyjna): w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

**Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji):**

w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79

– pojęcie sprawy:

- sprawa karna: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79

– sprawiedliwa procedura sądowa: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79; w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86

**Prawo do zabezpieczenia społecznego**

– istota: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

– prawo do świadczenia przedemerytalnego: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

– stopień swobody ustawodawcy w zakresie zapewnienia realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

**Proporcjonalności zasada**

– jako przesłanka ograniczenia wolności lub prawa: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83; w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

– precyzyjność i jasność przepisów: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

– przesłanka adekwatności celu i środka służącego do jego osiągnięcia (przydatność): w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

– przesłanka „konieczności” i „proporcjonalności” ograniczenia określonego prawa (niezbędność): w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

**Pytanie prawne:**

– obowiązek postawienia zarzutu niekonstytucyjności i uzasadnienia go: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85; p. 8.07.2013, sygn. P 11/11, poz. 91

– przesłanki dopuszczalności:

- związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): w. 16.07.2013, sygn. P 53/11, poz. 78; w. 23.07.2013, sygn. P 36/12, poz. 81; w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85; p. 8.07.2013, sygn. P 11/11, poz. 91

**Przywoitej legislacji zasady (również: poprawnej, prawidłowej):**

– standardy poprawności legislacyjnej: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80

– zasada określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

**Rodzina:**

– dobro rodziny: w. 25.07.2013, sygn. P 56/11, poz. 85

**Rozporządzenie:**

– upoważnienie ustawowe (delegacja) (art. 92 ust. 1 Konstytucji): w. 30.07.2013, sygn. U 5/12, poz. 88

– wytyczne dotyczące treści aktu lokalizacja wytycznych (umiejscowienie): w. 16.07.2013, sygn. P 53/11, poz. 78

**Równości zasada:**

– warunki dopuszczalności zróżnicowania: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73

– wspólna cecha istotna (relewantna): w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73; w. 4.07.2013, sygn. P 7/10, poz. 74; w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75

– zróżnicowanie:

- relewantność: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73

**Samorząd terytorialny:**

– adekwatności relacji (odpowiedniości) przyznawanych ustawami zadań do dochodów zasada: w. 16.07.2013, sygn. K 13/10, poz. 77

– dochody jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna gmin (wyrównanie poziome): w. 16.07.2013, sygn. K 13/10, poz. 77

– konstytucyjny wymóg przyznania j.s.t. dochodów odpowiadających zakresowi nałożonych zadań: w. 16.07.2013, sygn. K 13/10, poz. 77

**Skarb Państwa:**

– odpowiedzialność odszkodowawcza w ujęciu art. 77 ust. 1 Konstytucji:

- prawo do odszkodowania: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73
- za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolnożyjące: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73

**Skarga konstytucyjna:**

– przedmiot skargi konstytucyjnej: w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86

– wymóg uczynienia przedmiotem skargi przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80; w. 25.07.2013, sygn. SK 61/12, poz. 84; w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86

**Spółdzielnie/wspólnoty:**

– mieszkaniowe: w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87

- przeniesienie własności lokalu w drodze licytacji: w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87

– ochrona własności spółdzielczej (art. 64 i art. 21 Konstytucji): w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87



#### **Szkolnictwo wyższe i nauka:**

- nauczyciele akademicy:
  - urlop wypoczynkowy: w. 16.07.2013, sygn. P 53/11, poz. 78
- Państwowa Komisja Akredytacyjna: w. 25.07.2013, sygn. SK 61/12, poz. 84
  - funkcja: w. 25.07.2013, sygn. SK 61/12, poz. 84
  - uchwały Komisji: w. 25.07.2013, sygn. SK 61/12, poz. 84

**Sygnalizacja:** p. 29.03.2013, sygn. S 2/13, poz. 89

#### **Środowisko naturalne:**

- obowiązek konstytucyjny ochrony środowiska naturalnego: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73
- ochrona gatunkowa zwierząt: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73
  - zwolnienia i odstępstwa: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73

#### **Termin:**

- na wniesienie skargi kasacyjnej:
  - przywrócenie: w. 25.07.2013, sygn. SK 17/12, poz. 86

#### **Transport i komunikacja:**

- transport drogowy: w. 23.07.2013, sygn. P 36/12, poz. 81

#### **Trybunał Konstytucyjny:**

- brak uprawnień (kompetencji) do kontroli:
  - luk w prawie albo zaniechań legislacyjnych: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75
- kontrola konstytucyjności przepisów uchylonych lub znowelizowanych: w. 4.07.2013, sygn. P 7/10, poz. 74; w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79
- odstąpienie od poglądu prawnego: w. 17.07.2013, sygn. SK 9/10, poz. 79
- wyrok zakresowy: w. 11.07.2013, sygn. SK 16/12, poz. 75; w. 16.07.2013, sygn. P 53/11, poz. 78; w. 23.07.2013, sygn. P 36/12, poz. 81

#### **Ubezpieczenia:**

- społeczne:
  - składki na ubezpieczenia społeczne: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76

#### **Ustawodawczy tryb:**

- tryb pilny (art. 123 Konstytucji): w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76
  - wyłączenie stosowania – ustawy podatkowe: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76
  - zakres zakazu stosowania (art. 123 ust. 1 in fine Konstytucji): w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76

#### **Własność i inne prawa majątkowe:**

- dopuszczalność ograniczeń: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73; w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87
  - zakaz naruszania istoty własności: w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87
  - zasada proporcjonalności:
    - przesłanka adekwatności (przydatności): w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87
    - przesłanka nadmiernej dolegliwości (proporcjonalności *sensu stricto*): w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87
    - przesłanka niezbędności: w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87
- inne prawa majątkowe: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73
  - prawo do odszkodowania: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73
- zasada równej ochrony praw majątkowych: w. 3.07.2013, sygn. P 49/11, poz. 73; w. 29.07.2013, sygn. SK 12/12, poz. 87

#### **Vacatio legis (nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego):**

- odpowiedniość okresu: w. 15.07.2013, sygn. K 7/12, poz. 76; w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83
- ważny interes państwa jako przesłanka skrócenia *vacatio legis*:
  - terminowe wykonanie wyroku TK: w. 24.07.2013, sygn. Kp 1/13, poz. 83

#### **Zaufania do państwa i prawa zasada (zasada lojalności):**

- stabilności ochrony stosunków prawnych zasada: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80
- zmiana praw i obowiązków na niekorzyść: w. 18.07.2013, sygn. SK 18/09, poz. 80; w. 23.07.2013, sygn. P 4/11, poz. 82

Opracowanie: Marcin Zieliński  
Redakcja: Kamil Zaradkiewicz  
Zespół Orzecznictwa i Studiów

---

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego  
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

---

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego  
Druk: [www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)  
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521