



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 czerwca 2013 r.

Nr 5 (163)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

55 – wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r.,	sygn. P 43/11	655
56 – wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 49/12.....	667
57 – wyrok z dnia 11 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 23/10.....	681
58 – wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r.,	sygn. K 17/11	686
59 – wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r.,	sygn. P 35/12	706
60 – wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r.,	sygn. K 37/12.....	724
61 – wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r.,	sygn. K 30/12.....	745
62 – wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r.,	sygn. P 11/12	754
63 – wyrok z dnia 26 czerwca 2013 r.,	sygn. K 33/12.....	769
64 – wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r.,	sygn. K 36/12.....	817
65 – wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r.,	sygn. K 12/10.....	830
66 – postanowienie z dnia 4 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 46/12.....	854
67 – postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 8/11	867
68 – postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 25/12.....	871
69 – postanowienie z dnia 11 czerwca 2013 r.,	sygn. K 50/12	878
70 – postanowienie z dnia 18 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 1/12.....	888
71 – postanowienie z dnia 18 czerwca 2013 r.,	sygn. SK 1/12.....	901
72 – postanowienie z dnia 26 czerwca 2013 r.,	sygn. P 13/12	902
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur		907
– aktów normatywnych.....		908
– rzeczowy		918

55

WYROK
z dnia 4 czerwca 2013 r.
Sygn. akt P 43/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Leon Kieres – I sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – II sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 6 grudnia 2012 r. i 4 czerwca 2013 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

czy art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w części, w jakiej uzależniał prawo do zwolnienia od podatku w przypadku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia od dokonania zgłoszenia tegoż nabycia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa prawa i jego organów,

o r z e k a:

Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 85, poz. 458, Nr 149, poz. 887 i Nr 171, poz. 1016), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w zakresie, w jakim przewiduje miesięczny termin złożenia zgłoszenia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego nabycia w drodze dziedziczenia własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jest niezgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania do państwa i stanowiącą przez nie prawa.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 12 maja 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514, ze zm.; dalej: ustawa), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 czerwca 2013 r. w Dz. U. poz. 692.

2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w części, w jakiej uzależniał prawo do zwolnienia od podatku w przypadku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia od dokonania zgłoszenia tegoż nabycia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, jest zgodny z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa prawa i jego organów.

Pytanie zostało skierowane do Trybunału w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, Wydziału I Cywilnego z 12 lutego 2008 r. (sygn. akt I Ns 1284/07/P) spadkobierczyni ¼ spadku otrzymała stwierdzenie nabycia spadku. Postanowienie to uprawomocniło się 5 marca 2008 r. i zostało jej doręczone 4 kwietnia 2008 r. W dniu 21 kwietnia 2008 r. spadkobierczyni złożyła w Urzędzie Skarbowym Kraków-Podgórze zgłoszenie o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych. Z uwagi na to, że zgłoszenie zostało złożone z uchybieniem miesięcznego terminu określonego w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, Naczelnik Urzędu Skarbowego Kraków-Podgórze pismem z 27 czerwca 2008 r. wezwał spadkobierczynię do złożenia zeznania podatkowego. Zeznanie to zostało złożone 28 listopada 2008 r. Decyzją z 13 stycznia 2009 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego Kraków-Podgórze ustalił wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od spadków i darowizn. W wyniku uchylecia tej decyzji przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie, Naczelnik Urzędu Skarbowego Kraków-Podgórze wydał 9 września 2010 r. decyzję nr PO/4300-626/10, ustalając spadkobierczyni podatek z tytułu nabycia spadku w kwocie 2257 zł. Zaskarżenie tej decyzji do Dyrektora Izby Skarbowej zakończyło się wydaniem decyzji z 7 grudnia 2010 r., utrzymującej w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Na powyższe rozstrzygnięcie spadkobierczyni wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Pytający sąd najpierw wyjaśnił kwestie formalne związane z dopuszczalnością merytorycznego zbadania zaskarżonego w pytaniu prawnym przepisu.

Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, sąd wskazał, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy upoważni sąd do dokonania wykładni zasad zwolnienia podatkowego w związku z nabyciem spadku z pominięciem zaskarżonej części przepisu. Istnieje zatem bezpośredni związek między zbadaniem zaskarżonego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny a rozstrzygnięciem sporu zawistego przed pytającym sądem.

Pytający sąd wskazał również, że brzmienie art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w zaskarżonej części, zostało zmienione. Przepis został znowelizowany ustawą z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. Nr 203, poz. 1267; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.). Od 1 stycznia 2009 r. miesięczny termin złożenia zgłoszenia został wydłużony do sześciu miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Zgodnie natomiast z art. 2 ustawy zmieniającej z 2008 r., sześciomiesięczny termin nie ma zastosowania do zdarzeń podatkowych zaistniałych przed 1 stycznia 2009 r. Wynika stąd, że art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., utracił moc obowiązującą. Jednakże, jak wskazuje pytający sąd, zmiana brzmienia art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w zaskarżonej części, nie stanowi wystarczającej przesłanki uznania, że przepis ten utracił moc obowiązującą. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepis obowiązuje dalej, jeżeli wywołuje skutki prawne. Zaskarżony przepis był podstawą decyzji wymiarowej ustalającej powstanie zobowiązania podatkowego, będącej przedmiotem sprawy toczącej przed pytającym sądem.

W ocenie pytającego sądu, art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w zaskarżonej części, narusza zasadę przyzwoitej legislacji i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji. Pytający sąd powziął wątpliwości, czy ustawodawca, konstruując warunki zwolnienia w podatku od spadków i darowizn, zapewnił realną możliwość skorzystania z tego zwolnienia. Zarzuty sądu dotyczą sposobu uregulowania początku biegu terminu złożenia zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych i długości terminu złożenia tego zgłoszenia.

Przyjęcie przez ustawodawcę w zaskarżonej regulacji dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku jako początku biegu terminu złożenia zgłoszenia jest, zdaniem sądu, tylko pozornie precyzyjne. W rzeczywistości jednak dla przeciętnego, niemającego wykształcenia prawniczego obywatela, właściwe obliczenie daty uprawomocnienia się postanowienia o nabyciu spadku jest bardzo utrudnione. Jak wskazuje pytający sąd, termin ten nie został określony przez wyraźne wskazanie liczby dni, które muszą upłynąć od daty wydania orzeczenia do daty jego uprawomocnienia się, lecz wymaga ustalenia na podstawie kilku przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). Jest on w istocie sumą terminów złożenia wniosku o uzasadnienie (7 dni) oraz wniesienia apelacji (14 dni).

Trudność ta, zdaniem sądu, potęgowana jest stosowanymi przez sądy powszechne pieczęciami o prawomocności, które wskazują nie dzień uprawomocnienia się postanowienia, lecz wyłącznie dzień, w którym stwierdzono, że postanowienie stało się prawomocne. Podatnicy błędnie przyjmowali, że bieg terminu zgłoszenia nabycia własności rzeczy i praw w drodze spadku zaczyna biec od dnia stwierdzenia przez sędziego referenta, że wydane

w sprawie postanowienie o nabyciu spadku stało się prawomocne. Z powodu mylnego utożsamienia wskazanych wyżej dat, a także z powodu konieczności oczekiwania na otrzymanie odpisu postanowienia o nabyciu spadku – podatnicy uchybiali jednomiesięcznemu terminowi dokonania zgłoszenia.

W związku z powyższym, zdaniem pytającego sądu, sposób określenia początku biegu terminu złożenia zgłoszenia, o którym mowa, narusza zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Kwestionując długość terminu złożenia zgłoszenia o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych, określonego w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, pytający sąd podniósł, że do złożenia zgłoszenia niezbędne jest, jak wskazuje sąd, doręczenie spadkobiercom odpisu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku z klauzulą prawomocności. To znaczy, że w dniu uprawomocnienia się postanowienia spadkobiercy nie dysponują jego odpisem. Sąd wskazuje także, że zdarzały się sytuacje, w których spadkobiercy otrzymywali postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku już po upływie miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy. Termin ten, jako termin prawa materialnego, nie podlega przywróceniu. W związku z tym, nawet niezawinione przez spadkobiercę uchybienie miesięcznemu terminowi złożenia zgłoszenia uniemożliwia mu skorzystanie ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn. W ocenie sądu, termin ten jest zbyt krótki również ze względu na to, że wskazanie przez spadkobiercę danych, wymaganych w zgłoszeniu o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych, wymaga czasochłonnych i skomplikowanych czynności, związanych zwłaszcza z ustaleniem wartości składników spadku.

Dlatego też, w ocenie sądu, art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy w zaskarżonej części narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 listopada 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629, dalej: ustawa zmieniająca z 2006 r.), w zakresie, w jakim uzależnia zwolnienie od podatku od spadków i darowizn od zgłoszenia naczelnikowi właściwego urzędu skarbowego nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze dziedziczenia w terminie miesiąca od uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Choć, jak wskazuje Marszałek Sejmu, dopuszczalność merytorycznego zbadania zaskarżonego przepisu *prima facie* wydaje się bezsporna, to jednak zarzuty podniesione w pytaniu prawnym sądu nasuwają pewne wątpliwości. W ocenie Marszałka Sejmu, przywołana argumentacja odnosi się w znacznej mierze do art. 2 ustawy zmieniającej z 2008 r., który wyłącza stosowanie 6 miesięcznego terminu dokonania zgłoszenia o nabyciu własności rzeczy lub praw w odniesieniu do zdarzeń i stanów sprzed nowelizacji.

Marszałek Sejmu, omawiając obszernie cel i funkcje zaskarżonej regulacji, nie podzielił zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym sądu. Zwrócił uwagę, że argumenty sądu dotyczące nieprecyzyjnego określenia momentu, od którego zaczyna się bieg terminu złożenia zgłoszenia, odnoszą się przede wszystkim do praktycznych skutków obowiązywania zaskarżonej regulacji i trudności, jakie sprawia podatnikom określenie momentu uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. W ocenie Marszałka Sejmu, problemy te są w istocie konsekwencją nieznamości prawa i nie podważają domniemania zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

Odnosnie do zarzutu zbyt krótkiego terminu złożenia zgłoszenia, Marszałek Sejmu podniósł, że nabycie masy spadkowej przez osoby powołane do tego z mocy ustawy lub na podstawie testamentu następuje już z chwilą śmierci spadkodawcy. Spadkobiercy, z reguły, wiedzą o składnikach spadku już w chwili otwarcia spadku; ewentualnie mogą ją poznać w terminie kolejnych 6 miesięcy, zakreślonym dla złożenia oświadczenia o przyjęciu spadku (art. 1015 k.c.), bądź w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Wiedza ta jest niezbędna do świadomego przyjęcia lub odrzucenia spadku. Założenie, że spadkobierca ustala składniki masy spadkowej dopiero po uprawomocnieniu się postanowienia o nabyciu spadku, wyłącznie celem zgłoszenia ich nabycia naczelnikowi urzędu skarbowego, Marszałek Sejmu uznał za kontrfaktyczne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 29 grudnia 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2006 r. w zakresie, w jakim, w przypadku nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze dziedziczenia przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, uzależnia zwolnienie od podatku od zgłoszenia tegoż nabycia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do kwestii formalnych, Prokurator Generalny wskazał, że pytanie prawne spełnia niezbędne przesłanki jego rozpoznania przez Trybunał. Mimo zmiany brzmienia przepisu w części zaskarżonej w pytaniu prawnym, a więc formalnej utraty mocy obowiązującej, art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy może stanowić, zdaniem Prokuratora Generalnego, podstawę podejmowania indywidualnych aktów stosowania prawa. Dlatego też zachował on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale. Spełniona została również przesłanka funkcjonalna między orzeczeniem Trybunału o zgodności zaskarżonego przepisu a rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą zostało zadane pytanie prawne.

Odnosząc się do zarzutów merytorycznych, Prokurator Generalny podkreślił, że w dziedzinie prawa daninowego organy władzy ustawodawczej mają szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, realizujących założone cele polityczne i gospodarcze w sferze kształtowania dochodów i wydatków państwa. A Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do formułowania ocen celowości poszczególnych rozwiązań podatkowych przyjętych przez ustawodawcę, w szczególności w sferze kształtowania ulg i zwolnień podatkowych, bo w świetle art. 217 i art. 84 Konstytucji, swoboda regulacyjna ustawodawcy w tym zakresie jest wyraźniejsza.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, polegający na nieprecyzyjnym sposobie określenia początku biegu terminu zgłoszenia nabycia rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia oraz przyjęciu zbyt krótkiego okresu dokonania tego zgłoszenia – nie jest zasadny.

Początek biegu terminu dokonania zgłoszenia organowi podatkowemu został, w ocenie Prokuratora Generalnego, określony w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Analizując odpowiednie przepisy kodeksu postępowania cywilnego, na podstawie których następuje określenie dnia uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, Prokurator Generalny wskazał, że ustalenie tego momentu nie wykracza poza faktyczne możliwości uczestników postępowania. Nieznajomość prawa nie jest podstawą uzasadnienia własnych działań lub zaniechań.

Jeśli chodzi o zarzut zakreślenia przez ustawodawcę zbyt krótkiego terminu dokonania zgłoszenia, Prokurator Generalny stwierdził, że wyznaczony termin jest dostosowany do obowiązującego systemu prawa i nie uniemożliwia skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu spadku przez spadkobiercę wymaga oceny wartości aktywów i pasywów spadku. Powinna poprzedzać złożenie oświadczenia w tym zakresie. Spadkobierca ma odpowiedni czas na zorientowanie się co do wartości składników masy spadkowej przed rozpoczęciem postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, jak również w trakcie tego postępowania.

Prokurator Generalny zwrócił także uwagę, że obowiązek wskazania w zgłoszeniu wartości rynkowej nabytych w drodze dziedziczenia rzeczy lub praw majątkowych, dotyczy wskazania wartości według własnej wyceny. Wskazanie ceny odbiegającej od wartości rynkowej nie powoduje utraty zwolnienia podatkowego.

II

Na rozprawie 6 grudnia 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali poglądy sformułowane w pismach.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy stanowił przedmiot badania pytającego sądu oraz sądów administracyjnych wpływ przebiegu postępowań o stwierdzenie nabycia spadku na postępowanie podatników zgłaszających nabycie rzeczy, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie stwierdziła, że sądom administracyjnym znane były różne okoliczności wpływające na niedochowanie terminu. Zważywszy jednak na jego materialny charakter, okoliczności faktyczne towarzyszące stwierdzeniu nabycia spadku i uprawomocnieniu się orzeczenia nie stanowiły przedmiotu szczegółowej analizy sądów. Materialny charakter terminu wyklucza bowiem jego przywrócenie, z czym wiąże się brak podstaw do badania przez sąd administracyjny okoliczności związanych z tokiem załatwienia sprawy.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o znaczenie klauzuli prawomocności dla postępowania nabywców rzeczy lub praw majątkowych, którzy uchybili miesięcznemu terminowi złożenia zgłoszenia, prokurator Prokuratury Generalnej stwierdził, że nie są Prokuratorowi znane przepisy normujące jednolicie wzór pieczęci przystawianej przez sądy powszechne. Nie ulega jednak wątpliwości, że treść pieczęci może wprowadzać w błąd osoby nie posiadające prawniczego wykształcenia. Stosowanie różnych form pieczęci przez sądy powszechne stanowi zaś jedną z przyczyn powstania problemu konstytucyjnego. W ocenie Prokuratora, nie jest to jednak okoliczność wpływająca na konstytucyjność zakwestionowanego przepisu.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy okoliczność błędnego odczytania klauzuli prawomocności stanowi podstawę do formułowania zarzutów procesowych przez strony postępowania administracyjnego również w innych postępowaniach niż z zakresu podatku od spadków i darowizn, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie stwierdziła, że w świetle praktyki sądowej okoliczność ta ma szczególne i wyłączne znaczenia dla zwolnienia od podatku od spadków i darowizn.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o *ratio legis* wydłużenia do sześciu miesięcy ustawowego terminu złożenia zgłoszenia, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że przyczyną zmiany prawodawczej były powtarzające się uchybienia w dotrzymaniu miesięcznego terminu oraz niska świadomość społeczna w zakresie regulacji spraw podatkowych.

Odpowiadając na pytanie Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w jaki sposób pytający sąd wyobraża sobie kształt ustawowej regulacji w wypadku orzeczenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie stwierdziła, że możliwe są dwa rozwiązania. W następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności całego terminu w systemie prawnym pozostałaby regulacja uprawniająca do bezterminowego skorzystania ze zwolnienia, z zastrzeżeniem wszakże, że do spadków nabytych od 1 stycznia 2009 r. zastosowanie znalazłby przepis w nowym brzmieniu. Możliwe jest jednak również wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku prawotwórczego odwołującego się do obecnie obowiązujących przepisów i orzeczenie, że termin złożenia zawiadomienia krótszy niż sześć miesięcy nie spełnia standardu konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki pytania prawnego.

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 (szerzej zob. wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Poza sporem było w niniejszej sprawie, że wszystkie te przesłanki zostały spełnione. Rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie (dalej: pytający sąd) zależy od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Pytający sąd jako przedmiot kontroli wskazał art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768, ze zm.; dalej: ustawa), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w części, w jakiej uzależniał prawo do zwolnienia od podatku w przypadku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia od dokonania zgłoszenia tegoż nabycia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku.

2.2. Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy został dodany ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629; dalej: ustawa zmieniająca z 2006 r.) i stanowił: „Zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jeżeli: 1) zgłoszą nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie miesiąca od dnia powstania obowiązku podatkowego powstałego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2-8 i ust. 2, a w przypadku nabycia w drodze dziedziczenia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4 (...)”.

Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu zakwestionowanym w pytaniu prawnym, obowiązywał od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. Ustawą z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. Nr 203, poz. 1267; dalej: ustawa zmieniająca z 2008 r.), zakwestionowany przepis ustawy został zmieniony. Prawodawca wydłużył termin zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego z jednego miesiąca do sześciu miesięcy.

Przepis w nowym brzmieniu wszedł w życie 1 stycznia 2009 r. W dniu wydania niniejszego wyroku przepis ten brzmi: „Zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jeżeli: zgłoszą nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego powstałego na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2-8 i ust. 2, a w przypadku nabycia w drodze dziedziczenia w terminie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4 (...)”. Zgodnie natomiast z art. 2 ustawy zmieniającej z 2008 r. „Terminy, o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w przypadkach, w których obowiązek podatkowy powstał po dniu 31 grudnia 2008 r.”. Zakwestionowany

przepis w nowym brzmieniu, obowiązującym od 1 stycznia 2009 r., nie ma zastosowania do podatników, którzy w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. nabyli rzeczy lub prawa majątkowe i nie złożyli – w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku – zgłoszenia nabycia rzeczy lub praw majątkowych naczelnikowi urzędu skarbowego.

2.3. 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 podlega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny – w zakwestionowanym zakresie – utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia.

W świetle ugruntowanego w orzecznictwie konstytucyjnym poglądu przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. wydane w pełnym składzie wyroki: z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 oraz z 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82).

Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w zakwestionowanym przez sąd zakresie w dalszym ciągu może być stosowany jako podstawa oceny legalności działań organów podatkowych przez sądy administracyjne, co uzasadnia dopuszczalność objęcia go kontrolą konstytucyjności. Warunkiem skorzystania ze zwolnienia podatkowego na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., jest zgłoszenie nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Konsekwencją niezłożenia powyższego zgłoszenia jest obowiązek uiszczenia zobowiązania podatkowego, według reżimu odpowiedniego dla pierwszej grupy podatkowej.

W sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego, uchybienie terminowi, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, doprowadziło do wydania przez Naczelnika Urzędu Skarbowego decyzji podatkowej z 9 września 2010 r. nr PO/4300-626/10, ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego spadkobierczyni z tytułu podatku od spadków i darowizn. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Dyrektora Izby Skarbowej decyzją z 7 grudnia 2010 r., nr PU/4306-1-0111/LA. Legalność tej ostatniej decyzji jest przedmiotem postępowania przed pytającym sądem. W konsekwencji, zakwestionowany przepis, zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą, podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

3. Wzorce kontroli.

W *petitum* pytania prawnego jako wzorce kontroli wskazano – wywiedzione z art. 2 Konstytucji – zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwaną dalej również zasadą lojalności – zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). W uzasadnieniu pytający sąd, dowodząc niezgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą lojalności i zasadą poprawnej legislacji, nie czynił różnicy i niekiedy powoływał te same argumenty w celu wykazania, że ustawodawca naruszył obie zasady jednocześnie.

Według Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m. in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia (zob. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277; W. Sokolewicz, uwaga 36 *in fine* do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 48). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością. Różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą poprawnej legislacji co do zasady pociąga za sobą naruszenie zasady lojalności. Niemniej jednak niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na uchybieniu określoności prawa. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 35).

Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności dokonał oceny zaskarżonego przepisu pod kątem jego zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. punkt 5 tej części uzasadnienia), a następnie odniósł się do problematyki oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji (zob. punkt 6 tej części uzasadnienia).

4. Problem konstytucyjny.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że ma ono charakter zakresowy i formułuje dwa problemy konstytucyjne. Pierwszy z nich dotyczy oceny przyjętej przez prawodawcę długości okresu złożenia zgłoszenia. Zdaniem pytającego sądu, miesięczny termin, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, jest nadmiernie krótki i przez to narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Drugi problem konstytucyjny sprowadza się do oceny ustawowego sposobu określenia początku biegu terminu złożenia zgłoszenia nabycia własności rzeczy i praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego. W tym zakresie pytający sąd domagał się kontroli zakwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji.

5. Ocena zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5.1. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z zasady tej wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277 oraz wyrok z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zakazuje m. in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. W wyroku o sygn. P 3/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Wychodząc z założenia, że omawiana zasada wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa by nie stawało się ono swoistą pułapką na jednostkę i aby mogła ona układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, w wyroku o sygn. K 27/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga w pierwszej kolejności: a) ustalenia, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione; b) uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia, im bowiem dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa; c) identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, ekspektatyw, praw słusznie nabytych (wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

5.2. Zakwestionowany przepis co prawda nie odnosi się ani do ochrony praw nabytych, ani ekspektatyw, jak również nie wykazuje związku z problematyką ochrony interesów w toku, retroaktywnością prawa oraz odpowiednią *vacatio legis*. Niemniej jednak konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje także zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa. Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (por. wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

5.3. Mając na uwadze wypracowane w orzecznictwie konstytucyjnym kryteria oceny, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w zakresie, w jakim określa miesięczny termin złożenia zgłoszenia o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych, jest niezgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przemawiają za tym kumulatywnie następujące argumenty:

Po pierwsze, sądy powszechne stosują dwie formy pieczęci o nadaniu klauzuli prawomocności. Albo jest to pieczęć zawierająca informację o stwierdzeniu prawomocności orzeczenia oraz data przystawienia pieczęci (zob. np. w stanie faktycznym leżącym u podstaw niniejszego pytania prawnego), albo jest to pieczęć zawierająca informację o uprawomocnieniu się orzeczenia z upływem określonego dnia (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2009, sygn. I SA/Kr 1013/09). W konsekwencji, nabywcy niekiedy błędnie utożsamiali datę stwierdzenia prawomocności z datą uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nabycie spadku (zob. np. stan faktyczny leżący u podstaw wyroku NSA z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II FSK 377/10). Krótki – miesięczny termin złożenia zgłoszenia naczelnikowi urzędu skarbowego nie pozwalał zaś na pozyskanie informacji o treści obowiązujących przepisów i praktyce ich stosowania oraz skorygowanie swego postępowania przez nabywców. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie takiej jak niniejsza, prawodawca, regulując długość terminu prawa materialnego złożenia stosownego zgłoszenia, powinien uwzględnić złożoną sytuację prawną i faktyczną, w jakiej znajdują się jednostki w toku i zaraz po zakończeniu postępowania spadkowego. Zważywszy, że *ratio legis* zakwestionowanego przepisu polegała na ochronie integralności majątku rodzinnego oraz sytuacji prawnej najbliższych spadkodawcy i stworzeniu mechanizmu „uszczelniającego” system kontroli podatkowej, prawodawca, umożliwiając zwolnienie z podatku od spadku i darowizn w określonym terminie, powinien był proporcjonalnie wyważyć i wyznaczyć jego długość, tak aby termin ten zachęcał do szybkiego uregulowania przez nabywcę jego sytuacji prawnej i gwarantował skuteczność kontroli podatkowej, a zarazem nie stanowił jedynie pozornej możliwości zwolnienia z podatku.

Po drugie, bieg miesięcznego terminu określonego w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy został powiązany z datą uprawomocnienia się orzeczenia stwierdzającego nabycie spadku. Termin złożenia przedmiotowo istotnego zgłoszenia *a casu ad casum* był inny i stanowił konsekwencję czynności procesowych podejmowanych przez strony postępowania cywilnego. Z perspektywy zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w warunkach niniejszej sprawy, istotne jest jednak, że termin, którego bieg uzależniono od podejmowanych przez jednostkę czynności procesowych, a w niektórych wypadkach od wiedzy o czynnościach procesowych drugiej strony postępowania cywilnego, był nie tylko krótki względem innych wprowadzonych przez prawodawcę terminów, ale miał ponadto charakter materialnoprawny. W konsekwencji błędna ocena lub złe rozeznanie w sytuacji procesowej mogły skutkować utratą prawa do zwolnienia od podatku. Odnosząc się do niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji w orzecznictwie NSA zauważono, że jej pozorność i dysfunkcjonalność ujawniała się w szczególności w postępowaniach, w których uczestniczyło wiele podmiotów (wyrok z 18 marca 2011 r., sygn. akt II FSK 1801/09).

Po trzecie, w sprawie takiej jak niniejsza, ocena zakwestionowanej regulacji pod względem zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie może abstrahować od utrwalonego w procesie stosowania prawa odczytania art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy. Przyjmowane przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne powszechne założenia aksjologiczne, reguły wykładni prawa i porządek ich stosowania nie pozostają wszakże bez wpływu na treść rekonstruowanych norm prawnych. Należy tymczasem zauważyć, że choć w wydanym na podstawie art. 4a ust. 5 ustawy, rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie wzoru zgłoszenia o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych (Dz. U. Nr 243, poz. 1762, ze zm.; dalej: rozporządzenie) nie wymaga się załączenia odpisu prawomocnego orzeczenia sądu, a jedynie trzeba wskazać dzień uprawomocnienia się orzeczenia w wypadku nabycia prawa własności lub innych praw majątkowych w drodze dziedziczenia, praktyka organów skarbowych była odmienna. Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny w toku niniejszego postępowania, organy podatkowe żądały niekiedy udokumentowania dnia powstania obowiązku podatkowego. Zobligowany do wykazania dnia powstania obowiązku podatkowego przez przedłożenie odpisu prawomocnego orzeczenia, nabywca nie mógł skutecznie, w krótkim miesięcznym terminie, skorzystać z prawa do zwolnienia. Z orzecznictwa sądownoadministracyjnego wynika bowiem, że w wielu wypadkach taki odpis był dostarczony po upływie miesięcznego terminu złożenia zgłoszenia (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1704/07).

Po czwarte, w związku z brzmieniem art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy w praktyce orzeczniczej powstała niepewność odnośnie do możliwości złożenia zgłoszenia przed uprawomocnieniem się orzeczenia stwierdzającego nabycie spadku, w stanie faktycznym, w którym nabywca własności rzeczy lub praw majątkowych mógł na podstawie posiadanej wiedzy i innych dokumentów wypełnić formularz urzędowy. Z jednej strony, organy podatkowe oraz sądy administracyjne przyjmowały za bezskuteczne złożenie zgłoszenia przed uprawomocnieniem się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. W sprawie o sygn. akt I SA/Łd 1022/09 sąd stwierdził, że „miesięczny termin określony w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy (...), w brzmieniu obowiązującym pomiędzy 1 stycznia 2007 r. a 31 grudnia 2008 r., ma charakter materialnoprawny i nie określa jednej daty końcowej, ale wyznacza przedział czasowy, którego początkowym dniem jest dzień uprawomocnienia się orzeczenia o stwierdzeniu nabycia spadku, a końcowym – dzień odpowiadający początkowemu dniowi terminu w następnym miesiącu. Dokonanie

stosownego zgłoszenia zarówno po tym terminie, jak i przed nim, jest nieskuteczne i w związku z tym nie prowadzi do zwolnienia od opodatkowania” (wyrok WSA w Łodzi z 11 marca 2010 r.). Z drugiej strony, odmienny pogląd sformułował NSA w wyroku o sygn. II FSK 1538/10, stwierdzając, że „gramatyczna wykładnia art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy (...) wskazuje na to, że ustawodawca dla zachowania przedmiotowego zwolnienia wymaga jedynie, aby zgłoszenie nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych nastąpiło w terminie miesiąca liczonego od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Dzień ten umożliwia zatem obliczenie miesięcznego terminu, do którego to czasu podatnik powinien zdążyć powiadomić właściwego naczelnika urzędu skarbowego o nabyciu własności rzeczy w drodze spadku. Nie oznacza to jednakże, że wcześniejsze złożenie takiego zeznania pozbawia podatnika prawa do zwolnienia podatkowego. Nie wykluczył tego ustawodawca, gdyż zgodnie z literalnym brzmieniem art. 4a ust. 1 pkt 1, określony w nim termin wskazywał jednoznacznie na sposób obliczenia terminu końcowego. Natomiast, gdyby zamiarem ustawodawcy było określenie terminu początkowego liczonego od daty uprawomocnienia się orzeczenia sądu, redagując przepis zamieściłby zwrot «nie wcześniej niż» od dnia uprawomocnienia się orzeczenia stwierdzającego nabycie spadku. Wprowadzając więc obowiązek dotrzymania określonego terminu dla zachowania zwolnienia ustawodawca wymaga jedynie, by zgłoszenie nabycia w drodze dziedziczenia nastąpiło nie później niż w ciągu miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Tak więc termin ten jest zachowany także w sytuacji, gdy zgłoszenie nabycia w drodze dziedziczenia nastąpiło jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczenia stwierdzającego nabycie spadku” (wyrok z 15 lutego 2012 r.).

5.4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 4a ust. 1 ustawy, w zakresie wskazanym w sentencji, gwarantuje jedynie pozorną ochronę jednostki i stanowi w istocie niewykonalną konstrukcję normatywną. Powodem naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest bowiem mechanizm prawny, którego elementami były krótki termin o charakterze materialnym, uzależniony od czynności procesowych stron początek biegu tegoż terminu oraz zróżnicowana praktyka stosowania pieczęci o nadaniu klauzuli prawomocności oraz zróżnicowana praktyka organów administracji w zakresie wymogu udokumentowania dnia powstania obowiązku podatkowego. Kumulacja wskazanych elementów doprowadziła do stworzenia swoistej pułapki normatywnej.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wprowadzie prawo podatkowe może nakładać różne, nawet restrykcyjne wymogi proceduralne na podatników w celu wykonania ciężących na nich obowiązków podatkowych, ale jeżeli prawodawca postanowi o przyznaniu szczególnego rodzaju uprawnień podatkowych, zobowiązany jest w maksymalnym w danym stanie prawnym i faktycznym sposób, stanowiąc odpowiednie wymogi proceduralne, materialne oraz ustrojowe, realnie umożliwić beneficjentom skorzystanie z przyznanego uprawnienia. Tworząc instytucje pozorne lub niewykonalne, prawodawca narusza bowiem konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy jednak podkreślić, że stwierdzona powyżej niekonstytucyjność dotyczy wyłącznie stanu prawnego i faktycznego leżącego u podstaw niniejszej sprawy i nie wiąże się z przyznaniem jednostkom szczególnych możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Sformułowane w niniejszej sprawie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, powiązane bezpośrednio z konkretnym charakterem kontroli hierarchicznej zgodności norm w trybie inicjowanym pytaniem prawnym, nie może być odnoszone do oceny innych regulacji prawa podatkowego, które wprowadzają terminy skorzystania z przywileju lub realizacji obowiązku podatkowego.

6. Umorzenie postępowania.

W warunkach niniejszej sprawy stwierdzenie niezgodności art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w zakresie wskazanym w sentencji, z zasadą zaufania do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, realizuje wynikające z zasady konstytucjonalizmu oraz związane z funkcją Trybunału Konstytucyjnego – cele kontroli konstytucyjności prawa, a mianowicie: zapewnienie hierarchicznej spójności systemu prawnego, jak i ochronę konstytucyjnych wartości, których realizację nakazują konstytucyjne zasady prawa, a przez to ochronę praw podmiotowych jednostki.

Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w zakresie kontroli niekonstytucyjnego przepisu ustawy z drugim wskazanym wzorcem (tj. zasadą poprawnej legislacji).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyroku. Uważam bowiem, że – wbrew stanowisku składu orzekającego Trybunału – art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768, ze zm.; dalej: ustawa), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., w zakresie, w jakim przewiduje miesięczny termin złożenia zgłoszenia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego nabycia w drodze dziedziczenia własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jest zgodny z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – wywiedzioną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Argumenty przemawiające, zdaniem większości składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, za niezgodnością art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy nie odnoszą się w ogóle do treści zaskarżonego przepisu, lecz opierają się na pojedynczych przypadkach wadliwej praktyki stosowania prawa, a także nieznajomości prawa przez podmioty uprawnione do skorzystania ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn. Okoliczności te nie wpływają na abstrakcyjną ocenę konstytucyjności art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, lecz należą do orzeczniczej działalności sądów administracyjnych, orzekających w konkretnych sprawach.

2. Problemem konstytucyjnym w sprawie rozpatrzonej przez Trybunał była kwestia wskazania przez ustawodawcę daty uprawomocnienia się postanowienia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku jako dnia, od którego zaczyna biec miesięczny termin złożenia zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, oraz długości tego terminu. Zdaniem sądu pytającego, termin jednego miesiąca na złożenie zgłoszenia naczelnikowi urzędu skarbowego był zbyt krótki, a przez to uniemożliwiał skorzystanie z przyznanego przez zaskarżony przepis zwolnienia.

3. Warunkiem skorzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., było zgłoszenie nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Zwolnienie następowało z mocy prawa z dniem dokonania zgłoszenia. Osoby uprawnione do skorzystania ze zwolnienia zobowiązane były zatem, zgodnie z treścią tego przepisu, do złożenia zgłoszenia zawierającego dane określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie wzoru zgłoszenia o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych (Dz. U. Nr 243, poz. 1762, ze zm.; dalej: rozporządzenie), a także do ustalenia daty uprawomocnienia się postanowienia. Od tego bowiem dnia rozpoczynał się bieg miesięcznego terminu złożenia zgłoszenia.

Zaniechanie wykonania powyższych obowiązków skutkowało wydaniem przez naczelnika urzędu skarbowego decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego według reżimu dla pierwszej grupy podatkowej.

4. Trybunał, stwierdzając niezgodność zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pominął treść zaskarżonego przepisu i oparł swoje rozważania na błędnych założeniach dotyczących: znaczenia doręczenia odpisu prawomocnego postanowienia sądu dla możliwości skorzystania ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn; wpływu błędnego odczytania pieczęci o nadaniu klauzuli prawomocności na faktyczną długość terminu złożenia zgłoszenia; zbyt krótkiego, miesięcznego terminu zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego.

Doręczenie odpisu postanowienia nie jest zdarzeniem prawnie znaczącym z punktu widzenia możliwości skorzystania ze zwolnienia. Z datą doręczenia tego odpisu ustawodawca nie łączy żadnych skutków prawnych. Dołączenie do zgłoszenia odpisu postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku nie było warunkiem uzyskania zwolnienia. Zdarzeniem, z którym ustawodawca łączy początek biegu terminu złożenia zgłoszenia, jest uprawomocnienie się postanowienia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku. W świetle powyższego należy stwierdzić, że do złożenia zgłoszenia nie było konieczne oczekiwanie na doręczenie odpisu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku.

W związku z tym na ocenę niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją nie mają wpływu zdarzające się przypadki doręczenia odpisu postanowienia po upływie terminu złożenia zgłoszenia.

Tymczasem uprawnieni, którzy, jak w niniejszej sprawie, powołują się na zbyt późne doręczenie odpisu postanowienia, bagatelizowali obowiązek ustalenia daty uprawomocnienia się postanowienia i próbują przerzucić ciężar skutków wynikających z niezajomości prawa bądź to na sądy, które zbyt późno doręczały postanowienia, bądź na wprowadzające w błąd pieczęcie klauzuli. Podatnicy ci błędnie założyli, że nie muszą podejmować żadnych czynności do czasu doręczenia odpisu postanowienia sądu. To błędne założenie doprowadziło w niektórych przypadkach do złożenia zgłoszenia po terminie.

Błędne utożsamianie daty stwierdzenia prawomocności z datą uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nabycie spadku, będące skutkiem nieprawidłowego odczytania daty z pieczęci stosowanych przez sądy, nie może być uznane za argument za niezgodnością zaskarżonego przepisu.

Niezajomość prawa nie może być uznana za okoliczność przemawiającą za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 listopada 2009 r., sygn. SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151), podważenie zasady *ignorantia iuris nocet*, a więc przyjęcie, że niezajomość prawa może tłumaczyć określone działania bądź zaniechania, prowadziłyby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej.

Nie zgadzam się również z twierdzeniem Trybunału, że „krótki – miesięczny termin złożenia zgłoszenia naczelnikowi urzędu skarbowego nie pozwalał zaś na pozyskanie informacji o treści obowiązujących przepisów i praktyce ich stosowania oraz skorygowanie swego postępowania przez nabywców”.

Miesięczny termin złożenia zgłoszenia jest okresem czasu do ujawnienia organom podatkowym nieodpłatnego przyrostu majątku nabytego w drodze dziedziczenia. Nie jest to natomiast termin na dokonywanie czynności związanych z ustaleniem masy spadku i jego wartości. Te muszą poprzedzać złożenie oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, na które uprawniony ma 6 miesięcy od dnia, w którym dowiedział się o tytule swojego powołania. Nie licząc już nawet okresu związanego z postępowaniem sądowym i wyznaczeniem rozprawy, a także terminu 21 dni od wydania postanowienia do momentu jego uprawomocnienia się – jest to wystarczająco długi okres na uzyskanie informacji o obowiązującym prawie.

Nie bez znaczenia dla oceny długości terminu dokonania zgłoszenia jest uwzględnienie, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629) osoby obecnie uprawnione do skorzystania ze zwolnienia podlegały obowiązkowi podatkowemu w podatku od spadków i darowizn według zasad przewidzianych dla pierwszej grupy podatkowej. Były one zobowiązane do złożenia, w terminie miesiąca od dnia powstania obowiązku podatkowego, tj. od chwili przyjęcia spadku (czyli w chwili śmierci spadkodawcy), właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego zeznania podatkowego o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych.

Ponadto miesięczny termin złożenia zeznania wpisuje się w system podatku od spadków i darowizn i jest zbieżny z terminami złożenia zeznań o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych. Podatnicy podatku zobowiązani są złożyć, w terminie miesiąca od dnia powstania obowiązku podatkowego, właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego zeznanie podatkowe o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych (art. 17a ust. 1 ustawy). Obowiązek podatkowy w związku z nabyciem w drodze dziedziczenia, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, powstaje z chwilą przyjęcia spadku. Na podstawie zeznania organ podatkowy wydaje decyzję ustalającą wysokość zobowiązania. W takim wypadku zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero z chwilą doręczenia decyzji. Od tej chwili biegnie 14-dniowy termin uiszczenia kwoty podatku. Nieuiszczenie podatku w tym terminie oznacza powstanie zaległości i konieczność uiszczenia odsetek.

Nie jest jednak tak, jak twierdzi sąd pytający, że niezłożenie zeznania podatkowego w terminie nie wiąże się z żadnymi ujemnymi konsekwencjami dla podatnika. Na podstawie art. 56 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186; dalej: k.k.s.) podatnik, który nie składa w terminie organowi podatkowemu deklaracji lub oświadczenia podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe.

Dlatego też dywagacje na temat zbyt krótkiego terminu uważam za całkowicie chybione.

Bez wpływu na ocenę zgodności z Konstytucją art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy uważam rozważania Trybunału dotyczące daty uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Zasady uprawomocnienia się postanowień uregulowane są w k.p.c. i nie są przedmiotem badania w ramach zakwestionowanej regulacji. Nie zostały one także odrębnie zaskarżone. Dzień uprawomocnienia się postanowienia jest natomiast pierwszym pewnym zdarzeniem w postępowaniu spadkowym, z którym ustawodawca podatkowy mógł skutecznie związać bieg terminu złożenia zgłoszenia.

Nie uważam natomiast, że ustalenie dnia uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku stanowi nadmierny ciężar i przekracza możliwości osoby chcącej skorzystać z takiego zwolnienia. Ustalenie sprowadza się w rzeczywistości do uzyskania, po 21 dniach od rozprawy, informacji w sądzie, czy postanowienie nie zostało zaskarżone i czy stało się prawomocne.

Pozbawione jakichkolwiek podstaw jest, moim zdaniem, uwzględnienie przy abstrakcyjnej ocenie zgodności zaskarżonego przepisu sytuacji, w których organy wzywały niekiedy do przedłożenia odpisu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku – jako praktyki stosowania prawa. Jak podkreśla Trybunał, urzędy skarbowe wymagały niekiedy jego dostarczenia celem udokumentowania daty powstania obowiązku podatkowego. Wprawdzie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ocena zakwestionowanej regulacji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie może abstrahować od utrwalonego w procesie stosowania prawa odczytania danej normy, jednakże w takiej sytuacji Trybunał powinien wykazać, że taka wykładnia zaskarżonej normy została utrwalona w procesie jej stosowania przez organy podatkowe i sądy administracyjne. Wymagałoby to udowodnienia, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, zgodnie z którą jednym z warunków koniecznych uzyskania zwolnienia jest złożenie odpisu prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Gdyby istniała taka linia orzecznicza, organy podatkowe zobowiązane byłyby wydawać decyzje ustalające wysokość zobowiązania podatkowego, mimo złożenia zgłoszenia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia, z powodu braku przedłożenia odpisu postanowienia. Tylko taka praktyka organów podatkowych i wyroki sądów administracyjnych, utrzymujące te decyzje w mocy, wskazywałaby na utrwalone rozumienie zaskarżonej normy w praktyce stosowania prawa. Z analizy orzecznictwa nie wynika, żeby takie rozumienie zaskarżonej normy zostało utrwalone w praktyce jej stosowania. Skoro jednak sam Trybunał wskazuje, że takie sytuacje miały „niekiedy” miejsce, i to w dodatku nie jako warunek zwolnienia, lecz jako udokumentowanie daty powstania obowiązku podatkowego, nieuzasadnione jest nadawanie zaskarżonej normie innego rozumienia, niż wynika ono z wykładni literalnej. Jest to zatem tylko kwestia oceny wadliwego stosowania prawa, która należy do sądów, w tym także sądu pytającego, nie jest natomiast objęta kognicją Trybunału. Trybunał błędnie utożsamiał pojedyncze przypadki żądania przedłożenia odpisu postanowienia z utrwaloną praktyką stosowania zaskarżonego przepisu.

W świetle danych Ministerstwa Finansów, nie znajdują również potwierdzenia tezy Trybunału o pozornej ochronie jednostki i niewykonalnej konstrukcji normatywnej, ukształtowanej w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy. Z informacji przedstawionych przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów wynika, iż na 174 793 nabywców – 95% złożyło zgłoszenie w terminie i skorzystało ze zwolnienia. W pierwszym roku obowiązywania art. 4a ustawy tylko 5% podatników nie dopełniło warunku terminowego złożenia zgłoszenia (zob. sprawozdanie stenograficzne z I czytania w Sejmie VI kadencji). Dane te stanowią najlepszy dowód możliwości skorzystania ze zwolnienia na podstawie zaskarżonego przepisu i przeczą uznaniu go za pozorny i niewykonalny.

Regulacja wprowadzona przez ustawodawcę wymaga zatem pewnej aktywności ze strony spadkobierców, ale nie wyłącza możliwości zadbania o własne interesy.

Z powyższych względów uważam, że art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie, w jakim zakreśla miesięczny termin złożenia zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Leona Kieresa.

56

WYROK
z dnia 4 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 49/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Leon Kieres – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 czerwca 2013 r., skargi konstytucyjnej Tadeusza Żurka o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800) w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 tej ustawy, z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, z 2011 r. Nr 75, poz. 398 oraz z 2012 r. poz. 637) w zakresie, w jakim nie uwzględnia wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 26 kwietnia 2011 r. Tadeusz Żurek (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800; dalej: ustawa kompensacyjna) w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 tej ustawy, z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 czerwca 2013 r. w Dz. U. poz. 693.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z 18 listopada 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Bydgoszczy, odmówił przyznania skarżącemu nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, wskazując, że nie udowodnił on 20 lat pracy w jednostkach wymienionych w art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. Organ uznał, że w świetle art. 4 tej ustawy Kujawskie Zakłady Mechanizacji Budownictwa „ZREMB” w Solcu Kujawskim, w których skarżący był zatrudniony od 6 lutego 1989 r. do 23 września 1995 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu, nie są jednostką wymienioną w art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, wyrokiem z 14 kwietnia 2010 r. (sygn. akt VI U 2765/09), oddalił odwołanie skarżącego od powyższej decyzji. W wyniku apelacji skarżącego Sąd Apelacyjny w Gdańsku 22 grudnia 2010 r. wydał wyrok (sygn. akt III AUa 1012/10) oddalający tę apelację. Podstawą oddalenia było stwierdzenie, że „ZREMB” nie jest jednostką wskazaną w art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. „Sąd orzekł w oparciu o art. 3 i 4 w związku z art. 2 pkt 1 oraz na podstawie art. 2 wskazanej ustawy”.

W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ nie pozwala na zaliczenie do okresu zatrudnienia, wymaganego do otrzymania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, czasu pracy wykonywanej jako instruktor praktycznej nauki zawodu. Mimo że skarżący pracował w warsztatach szkolnych w Kujawskich Zakładach Mechanizacji Budownictwa „ZREMB” i uczył młodzież uczęszczającą do Zasadniczej Szkoły Zawodowej w pełnym wymiarze godzin wymaganym dla nauczyciela, a następnie od 11 września 1995 r. do 31 sierpnia 2009 r. wykonywał tę samą pracę jako nauczyciel zatrudniony w tej szkole, nie został objęty zakresem uprawnienia do świadczenia. W wyniku tego naruszone zostało konstytucyjne prawo skarżącego do równego traktowania i niedyskryminowania, prawo do zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, a także zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa oraz sprawiedliwości społecznej, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazał, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261; dalej: rozporządzenie z 1988 r.) instruktorzy praktycznej nauki zawodu musieli posiadać takie same kwalifikacje jak nauczyciele, mieli też takie same obowiązki oraz prowadzili zajęcia w tym samym wymiarze godzin (§ 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia). Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia przyznano im takie same uprawnienia emerytalne, jakie mają nauczyciele. Od tego czasu, zdaniem skarżącego, praca instruktora praktycznej nauki zawodu traktowana była tak jak praca nauczyciela praktycznej nauki zawodu.

Jak podkreśla skarżący, nauczyciel, który podjął pracę przed 1999 r., a wcześniej pracował jako instruktor praktycznej nauki zawodu, miał uwzględniany okres tej pracy jako pracy nauczycielskiej.

Skarżący, uzasadniając zarzut naruszenia zasady równości i niedyskryminacji, jako cechę relewantną, ze względu na którą powinno się dokonać oceny przyznanych nauczycielom i osobom będącym w sytuacji skarżącego uprawnień, wskazał: posiadane kwalifikacje, wypełnianie tych samych obowiązków oraz wymiar zajęć. To zatem charakter pracy, tj. nauka zawodu uczniów szkół zawodowych, powinien decydować o nabywaniu uprawnień emerytalnych, a nie status pracodawcy (szkoła i zakład pracy dla instruktora). Ponadto, w ocenie skarżącego, przy przyznawaniu uprawnień należy wziąć pod uwagę sytuacje tych osób w chwili składania wniosku o świadczenie kompensacyjne. Przesądżający powinien być zatem fakt, że ostatnim miejscem pracy tych osób była szkoła, 30-letni staż pracy, w tym przepracowane 20 lat w szczególnym charakterze tj. jako nauczyciel. Zróżnicowanie sytuacji nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu, pod względem przyznanych uprawnień do świadczenia kompensacyjnego tylko na podstawie miejsca zatrudnienia, bez uwzględnienia charakteru wykonywanej pracy, jest, zdaniem skarżącego, nieuzasadnione. Prowadzi to, w jego ocenie, do paradoksalnej sytuacji, w której osoby podejmujące pracę w 1999 r. będą mogły skorzystać ze świadczeń kompensacyjnych, natomiast osoby, które wykonywały pracę w szczególnym charakterze przed 1999 r. i w żaden sposób nie mogły przewidzieć zmian, nie otrzymają tego świadczenia.

Wskazując na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, skarżący podniósł, że nie jest to sprawiedliwe, by osoby wykonujące te same obowiązki w takim samym wymiarze czasu pracy i przez taki sam okres były różnie traktowane tylko ze względu na status pracodawcy.

Uzasadniając z kolei niezgodność zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą ochrony praw nabytych, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, skarżący wskazał, że każda osoba rozpoczynająca pracę w szkole jako nauczyciel przed 1999 r., zatrudniona wcześniej jako instruktor praktycznej nauki zawodu, miała prawo oczekiwać, że będzie traktowana tak jak nauczyciel, skoro w momencie podejmowania zatrudnienia przysługiwały jej takie same uprawnienia. Osoby znajdujące się w sytuacji skarżącego nie mogły przewidzieć tak daleko idących zmian i nie mogły się do nich przygotować ani tym

bardziej dostosować. Zdaniem skarżącego, status nauczyciela, jaki przysługiwał tym osobom, jest prawem nabytym, a ustawodawca nie może różnicować wstecznie sytuacji instruktorów praktycznej nauki zawodu ze względu na charakter zatrudnienia. Nie może pozbawiać ubezpieczonego statusu nauczyciela, który wcześniej mu przyznano. Regulacja taka arbitralnie różnicuje prawa osób będących w podobnej sytuacji, przez co podważa zaufanie obywatela do państwa i godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej.

Arbitralne różnicowanie uprawnień do świadczenia kompensacyjnego narusza także, w ocenie skarżącego, prawo do zabezpieczenia społecznego. Skarżący nie kwestionuje uprawnień ustawodawcy do decydowania o zakresie i formie tego prawa, jednakże nie może on tego czynić w sposób dowolny. Tymczasem odmienne traktowanie nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu nie wiąże się z celem ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, nie chroni jakiegokolwiek interesu i nie pozostaje w związku z innymi wartościami uzasadniającymi różnicowanie ich sytuacji. Dlatego też wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej z art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 maja 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, w zakresie, w jakim nie uwzględnia pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w wymaganym dwudziestoletnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu, zatrudnionego w szkole przed 1999 r., jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji.

Zasadniczy wywód, zawierający argumentację zajętego przez Marszałka Sejmu stanowiska, poprzedzony został analizą ewolucji regulacji prawnej statusu instruktora praktycznej nauki zawodu.

Odnosząc się natomiast do zarzutów skargi, Marszałek Sejmu podkreślił, że uchwalenie ustawy o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych związane jest z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, rozpoczętą w 1999 r. Jej podstawowym założeniem było stworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne.

Dlatego też, zdaniem Marszałka Sejmu, zgodne z konstytucyjną zasadą równości będzie przywracanie równości pomiędzy ubezpieczonymi, przez likwidację szczególnych uprawnień emerytalnych i włączanie grup, którym takie uprawnienia przysługiwały, do powszechnego systemu emerytalnego. W systemie tym nabycie prawa do emerytury będzie następowało na tych samych zasadach dla wszystkich. Dlatego też ustawa kompensacyjna, łągodząc przejście z systemu, w którym występowały uprawnienia do emerytur wcześniejszych i w obniżonym wieku, do systemu, w którym takie uprawnienia prawie nie występują, kreuje prawo o charakterze wygasającym. W ocenie Marszałka Sejmu, im węższa jest grupa uprawnionych do świadczeń kompensacyjnych, tym szerzej realizowana jest zasada równości wobec wszystkich ubezpieczonych, gdyż szybciej następuje powstanie jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Odstąpienie od systemu, w którym występują szczególne uprawnienia, stanowi realizacją zasady równości w odniesieniu do wszystkich ubezpieczonych.

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne są nowym uprawnieniem. Parlament nie był konstytucyjnie zobowiązany do ich wprowadzenia, bowiem z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1989 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS) oraz z art. 88 ust. 2a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) – nauczyciele tracili prawo do szczególnych przywilejów emerytalnych wraz z końcem 2008 r. Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustawodawca, kształtując zakres podmiotowy uprawnionych do emerytur pomostowych i świadczeń kompensacyjnych, posiadał szeroką swobodę regulacyjną. Ustawa kompensacyjna nie objęła swym zakresem wszystkich nauczycieli.

Marszałek Sejmu wskazał również, że brak jest cechy relewantnej, na podstawie której można byłoby dokonać porównania sytuacji prawnej nauczycieli praktycznej nauki zawodu i instruktorów praktycznej nauki zawodu, z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady równości. Mimo że niektóre elementy sytuacji prawnej instruktorów w zakresie stosunku pracy zostały uregulowane tak samo jak nauczycieli, to nie byli oni pracownikami szkoły i niemożliwe było stosowanie wobec nich wszystkich przepisów Karty Nauczyciela. Wiele praw i obowiązków nauczycieli i instruktorów zostało określonych w sposób odmienny. Cechą różnicującą status instruktora i nauczyciela praktycznej nauki zawodu było, zdaniem Marszałka Sejmu, pełne podleganie uregulowaniom Karty Nauczyciela, które jest ściśle związane z miejscem zatrudnienia.

Nawet przy założeniu, że są to podmioty podobne, ocena zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą równości prowadzi również do stwierdzenia ich konstytucyjności, z uwagi na zachowanie zasady proporcjonalności.

Marszałek Sejmu podkreślił, że w związku z ograniczaniem prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ustawa utrzymała dotychczasowe zasady dla urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., natomiast ograniczyła je urodzonym po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. Główne założenie reformy prowadzące do wygaszania dotychczasowych uprawnień, różnicujących sytuację adresatów zakwestionowanych przepisów ma charakter proporcjonalny.

Zakwestionowana regulacja nie narusza także, zdaniem Marszałka Sejmu, zasady sprawiedliwości społecznej. Rozszerzenie zakresu stosowania przepisów o wyjątkowym i wygasającym charakterze, finansowanych z budżetu państwa, na nową grupę ubezpieczonych prowadziłyby do złamania reguły nietworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, nieznajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenia emerytalne. Nie istnieją natomiast inne, mniej dolegliwe rozwiązania, które mogłyby w sposób ewolucyjny umożliwić wygaszanie szczególnych praw nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu. Cele reformy emerytalnej z 1998 r. pozostają w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej. Dopuszczalne jest zatem różnicowanie sytuacji nauczycieli i instruktorów praktycznej nauki zawodu, nawet przy uznaniu, że należą oni do tej samej grupy podmiotów podobnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady lojalności i zasady ochrony praw nabytych, Marszałek Sejmu zauważył, że instruktorzy praktycznej nauki zawodu są uprawnieni do emerytury w obniżonym wieku albo emerytury nauczycielskiej, jeśli warunki nabycia tych świadczeń zostały spełnione do 31 grudnia 2008 r. Skarżący we wskazanym okresie nie spełnił tych wymagań i nie nabył tym samym prawa do wymienionych świadczeń. W sytuacji skarżącego nie może być zatem mowy o ochronie nabytego prawa do emerytury. Nie wchodzi także w grę ochrona ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Ustawa kompensacyjna wprowadziła nowe świadczenie, którego nie mógł nabyć skarżący, gdyż od początku był wyłączony z zakresu jej zastosowania.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że zmiany sytuacji prawnej instruktorów praktycznej nauki zawodu nie można uznać za arbitralną i naruszającą zasadę lojalności. Zmiana ta następowała ewolucyjnie wraz z wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wyznaczała ona dziesięcioletni okres, po upływie którego prawo do nabycia emerytury w obniżonym wieku oraz emerytury nauczycielskiej wygasło. W ocenie Marszałka Sejmu jest to wystarczająco długi okres, aby uznać, że standard konstytucyjny został w tym przypadku dochowany. Instruktorzy praktycznej nauki zawodu nie mogli zasadnie oczekiwać, że zostaną włączeni do kręgu osób uprawnionych do świadczenia kompensacyjnego, a nawet nie mogli oczekiwać, że ustawodawca w ogóle stworzy możliwość uzyskania takiego uprawnienia.

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że świadczenia te wypłacane są tymczasowo (do czasu uzyskania emerytury) i są finansowane z budżetu państwa (brak zasady wzajemności), prawo do nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych stanowi szczególne uprawnienia emerytalne i nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 Konstytucji. W konsekwencji, prawo do analizowanego świadczenia, jako szczególne uprawnienie, mogło zostać przyznane przez ustawodawcę węższej grupie pracowników. Zakwestionowane przepisy nie naruszają tym samym zasady lojalności.

Na zakończenie Marszałek Sejmu wskazał, że w celu odszkodowania za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze została ustanowiona instytucja rekompensat. Przyznawane są ona na wniosek ubezpieczonego w formie dodatku do kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skarżący, jeśli wykáže wymagany prawem okres pracy o szczególnym charakterze, będzie mógł skorzystać z instytucji rekompensaty.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 22 stycznia 2013 r. zajął stanowisko, że art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompensacyjnej w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu, zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wymienione w art. 2 pkt 1 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie 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 zbędność orzekania.

Na wstępie Prokurator Generalny zaznaczył, że przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego powinien być tylko art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompensacyjnej. Art. 2 pkt 1 tej ustawy, wskazany jako przepis związkowy dla art. 4 ust. 1 pkt 2, zawiera definicję pojęcia „nauczyciel”, która nie jest kwestionowana przez skarżącego. Ponadto, skoro art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy kompensacyjnej odwołuje się do art. 2 pkt 1, a zarzut skarżącego dotyczy pominięcia wcześniejszych okresów pracy, w innych jednostkach niż placówki oświatowe i na innych stanowiskach niż stanowisko nauczyciela, to ocenie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, w zakresie wskazanym w skardze.

Zbędny jest zatem, w ocenie Prokuratora Generalnego, badanie art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej jako przepisu związkowego. Dlatego też wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Argumenty merytoryczne, przemawiające za zgodnością zaskarżonego przepisu, Prokurator Generalny poprzedził obszerną analizą kształtowania się statusu instruktora praktycznej nauki zawodu w kolejnych aktach normatywnych.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny przypomniał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego Konstytucja, gwarantując w art. 67 ust. 1 każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozostawia ustawodawcy swobodę co do realizacji tego prawa konstytucyjnego. Ustawodawca uprawniony jest zatem do wyboru rozwiązań systemu emerytalnego, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika natomiast prawo do konkretnego świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Swoboda ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczona. Regulacje takie nie mogą bowiem naruszać istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego ani zasady równości.

Prokurator Generalny zauważył, że nauczycielskie świadczenie kompensacyjne jest nowym świadczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter wygasający. Adresowane jest wyłącznie do tych nauczycieli, do których mają zastosowanie wszystkie przepisy Karty Nauczyciela (art. 1 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela), którzy pracę nauczyciela wykonywali w placówkach oświatowych przez okres 20 lat i mają długi, bo 30-letni, ogólny staż pracy.

Cechą relewantną, ze względu na którą należy oceniać zgodność kwestionowanego przepisu z zasadą równości w zakresie świadczeń emerytalnych, jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, posiadanie statusu nauczyciela zatrudnionego w publicznym lub niepublicznym przedszkolu, publicznej lub niepublicznej szkole o uprawnieniach szkoły publicznej albo publicznej lub niepublicznej placówce, wymienionej w art. 2 pkt 1 lit. c ustawy kompensacyjnej, wykonywanie pracy w tych jednostkach oświatowych przez okres 20 lat w wymiarze co najmniej ½ obowiązkowego wymiaru zajęć oraz posiadanie ogółem 30 lat okresu składkowego i nieskładkowego.

Biorąc pod uwagę tę cechę relewantną, Prokurator Generalny uznał, że obie grupy zawodowe, tj. nauczyciele i instruktorzy praktycznej nauki, zawodu różnią się między sobą. Osoby, które przed wejściem w życie ustawy zmianie ustawy – Karta Nauczyciela zajmowały stanowisko instruktora praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w uspołecznionych zakładach pracy, nie były nauczycielami, a ich pracodawcą był zatrudniający je zakład pracy, nie zaś placówka oświatowa. Objęcie instruktorów praktycznej nauki zawodu zatrudnionych w zakładach pracy niektórymi przepisami Karty Nauczyciela i traktowanie okresu takiej pracy jako okresu pracy w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 88 Karty Nauczyciela, a także bezpośrednie objęcie tych instruktorów w 2000 r. przepisami Karty Nauczyciela nie oznacza, że instruktorzy praktycznej nauki zawodu uzyskali w pełni status taki jak nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w szkołach i innych placówkach. Podlegają oni Kartie Nauczyciela tylko w zakresie w niej określonym oraz pod warunkiem posiadania kwalifikacji określonych dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu oraz wykonywania pracy dydaktycznej i wychowawczej w wymiarze przewidzianym dla tych nauczycieli.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz, wynikającym z tej zasady, zakazem ingerencji w prawa nabyte, Prokurator Generalny wskazał, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego. Nie jest wykluczone ograniczenie tych praw przez ustawodawcę, jeżeli dokonywane jest ono z poszanowaniem zasad Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że przed wejściem w życie ustawy kompensacyjnej w systemie zabezpieczenia społecznego nie było ustalonych warunków nabycia uprawnień do tego świadczenia. Natomiast art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który przewidywał emerytury pomostowe dla osób pracujących w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, nie zapowiadał wprowadzenia w przyszłości świadczeń kompensacyjnych dla nauczycieli. Nie mógł zatem stanowić podstawy powstania praw podmiotowych (maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) do takiego świadczenia. Za podstawę takiego prawa nie może być również uznany art. 88 Karty Nauczyciela. Przepisy te nie gwarantowały również, że okres pracy wykonywanej na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu będzie podlegał zaliczeniu do okresu pracy na stanowisku nauczyciela. Jednakże, gdyby nawet na gruncie przepisów obowiązujących przed 1999 r. okres pracy wykonywanej przez skarżącego w latach 1989-1995 w uspołecznionym zakładzie pracy podlegał zaliczeniu do okresu pracy wykonywanej w charakterze nauczyciela w Zespole Szkół Zawodowych, to i tak, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie spełnił on warunków nabycia prawa ani do wcześniejszej emerytury na podstawie § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.) w związku z art. 32

ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ani do emerytury bez względu na wiek na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela, gdyż nie osiągnął do 31 grudnia 2008 r. wymaganego stażu pracy.

4. Pismem z 21 września 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie niniejszej skargi.

II

Na rozprawie 4 czerwca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pisemnych wystąpieniach wraz z przytoczoną w nich argumentacją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Skarżący jako przedmiot kontroli konstytucyjnej wskazał art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, ze zm.; dalej: ustawa kompensacyjna) w zakresie, w jakim przepis ten nie uwzględnia w wymaganym 20-letnim stażu pracy nauczyciela praktycznej nauki zawodu zatrudnionego w szkole przed 1999 r., pracy nauczycielskiej wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w art. 2 pkt 1 tej ustawy, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 4 ustawy kompensacyjnej, „1. Świadczenie przysługuje nauczycielom, którzy spełnili łącznie następujące warunki:

1) osiągnęli wiek, o którym mowa w ust. 3;

2) mają okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), (...), wynoszący 30 lat, w tym 20 lat wykonywania pracy w jednostkach, o których mowa w art. 2 pkt 1, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć;

3) rozwiązali stosunek pracy.

2. Nauczycielom spełniającym warunki określone w ust. 1 pkt 1 i 2 świadczenie przysługuje również w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub wygaśnięcia stosunku pracy w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 5c i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela).

3. Nauczyciel ma prawo do świadczenia, jeżeli ukończył:

1) 55 lat – w latach 2009-2014;

2) 55 lat w przypadku kobiet i 56 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2015-2016;

3) 55 lat w przypadku kobiet i 57 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2017-2018;

4) 55 lat w przypadku kobiet i 58 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2019-2020;

5) 55 lat w przypadku kobiet i 59 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2021-2022;

6) 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2023-2024;

7) 56 lat w przypadku kobiet i 61 lat w przypadku mężczyzn – w latach 2025-2026;

8) 57 lat w przypadku kobiet i 62 lata w przypadku mężczyzn – w latach 2027-2028;

9) 58 lat w przypadku kobiet i 63 lata w przypadku mężczyzn – w latach 2029-2030;

10) 59 lat w przypadku kobiet i 64 lata w przypadku mężczyzn – w latach 2031-2032”.

Natomiast art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej stanowi: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: 1) nauczyciel – nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w:

a) publicznych i niepublicznych przedszkolach,

b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych,

c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.; [dalej: ustawa o systemie oświaty])”.

Z kolei placówki, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, to młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne

ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

Analiza treści zaskarżonych przepisów, na tle podniesionych przez skarżącego zarzutów, prowadzi do wniosku, że przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie powinien być tylko art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej. Wątpliwości skarżącego dotyczą bowiem nieuwzględnienia w art. 2 pkt 1 ustawy pracy wykonywanej przed 1999 r. na stanowisku instruktora praktycznej nauki zawodu w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie. To art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, definiując pojęcie nauczyciela, określa jednocześnie krąg podmiotów uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, którego zbyt wąski zakres kwestionuje skarżący.

1.2. Z zakresu zaskarżenia, określonego w *petitum* skargi, wynika, że skarżącemu chodzi w istocie o pominięcie w ustawie kompensacyjnej osób pracujących w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu, a więc kontroli konstytucyjności zakresu podmiotowego tej ustawy.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje badanie, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej. Trybunał nie jest natomiast uprawniony do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy. Jako ustawodawca negatywny nie może „uzupełniać” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania (por. np. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21), wzorcami kontroli w wypadku badania pominięcia ustawodawczego są przede wszystkim zasada poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) lub przepisy ustawy zasadniczej formułujące prawa podmiotowe. „Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dopuściła jednak także kontrolę merytoryczną pełni regulacji w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji jako podstawowego lub związkowego wzorca kontroli (...). Dotyczyło to m.in. pominięcia niektórych przesłanek dostępu do świadczeń publicznych (niekoniecznie gwarantowanych przez Konstytucję), które powodowało ukształtowanie kręgu uprawnionych do świadczeń z naruszeniem zasady równości”. Jako przykłady tego typu orzeczeń, Trybunał wskazał wyroki z:

– „2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62 (sentencja: «w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa (...), jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji»), wydany w pełnym składzie;

– 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 (sentencja: «w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletność w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji»);

– 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83 (sentencja: «w zakresie, w jakim pomija prawo osób (...) do zaliczki alimentacyjnej, jest niezgodny z art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji»);

– 18 lipca 2008 r., sygn. P 27/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 107 (sentencja: «w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji»).

W związku z powyższą praktyką Trybunału należy przyjąć, że pominięcie zarzucone przez skarżącego zaskarżonej normie podlega rozpoznaniu merytorycznemu przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Wzorce konstytucyjne.

2.1. Jako wzorce kontroli zaskarżonych związkowo przepisów skarżący, w *petitum* skargi, wskazał art. 32 w związku z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 i art. 32 Konstytucji nie mogą być samoistnymi wzorcami w trybie kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną. Art. 79 Konstytucji stanowi, że przesłanką uprawniającą do złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zatem skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konkretnej osoby, której wolności lub prawa naruszono, jak i wskazanie, które z chronionych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone oraz określenie sposobu naruszenia.

Podstawowy katalog praw i wolności obywatelskich zawarty jest w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Nie jest to, oczywiście, katalog wyczerpujący. Niektóre z podmiotowych praw i wolności o randze konstytucyjnej zostały wymienione poza rozdziałem II. Nie stanowią natomiast właściwego wzorca normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, które narzucają mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (por. postanowienia z: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53).

Z uzasadnienia skargi i argumentów podniesionych odnośnie do niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji wynika jednak, że skarżącemu chodzi o zbadanie jej zgodności z zasadą ochrony praw nabytych, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasadą sprawiedliwości społecznej w odniesieniu do prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym, uwzględniając zasadę *falsa demonstratio non nocet*, uznać należy, że skarżący wnosi o zbadanie zaskarżonej regulacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.2. Żądając kontroli zaskarżonej normy z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, skarżący podniósł, że stanowi ona arbitralne zróżnicowanie praw osób będących w podobnej sytuacji. Wynika stąd, że traktuje naruszenie tej zasady jako konsekwencję sprzeczności z zasadą równości. Nie podnosi przy tym żadnych odrębnych argumentów wskazujących na naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, które nie pokrywałyby się z uzasadnieniem naruszenia zasady równości.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym relacji między art. 32 i zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 Konstytucji, utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Jeżeli bowiem podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych zróżnicowań sytuacji podmiotów prawa. Trybunał podkreślał jednocześnie, że zasada sprawiedliwości społecznej ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną.

Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej stanowi natomiast samodzielną podstawę kontroli, jeżeli w rozpoznawanej sprawie pojawia się kwestia naruszenia tych elementów zasady sprawiedliwości społecznej, które nie znalazły wyrazu w innych szczegółowych przepisach konstytucyjnych (por. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31).

Z uwagi na to, że skarżący oprócz zarzutu nieusprawiedliwionego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej. Dlatego też postanowił umorzyć postępowanie w przedmiocie kontroli art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zaskarżonym zakresie, z zasadą sprawiedliwości społecznej, ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.3. Skarżący, wskazując jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, zarzuca niezgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą równości i zakazem dyskryminacji. Jednakże uzasadnienie tych zarzutów sprowadza się tylko do naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Brak jest natomiast odrębnych argumentów, podważających zgodność zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Dlatego też Trybunał przyjął, że konstytucyjnym wzorcem kontroli skarżący uczynił tylko art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym merytorycznemu badaniu powinien zostać poddany art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zakresie, w jakim pomija wśród uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wskazane w tym przepisie z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 w związku z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zasada równości wymaga zasadniczo, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo (por. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 11). Ewentualne wyjątki od tej zasady muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Powinny one także być proporcjonalne (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, w tym zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Badając zarzut nierównego traktowania instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli praktycznej nauki zawodu, Trybunał porównał ukształtowanie sytuacji tych dwóch grup zawodowych w latach 1989-1995. Możliwość zaliczenia tego okresu do wymaganego w zaskarżonej regulacji stażu pracy została zakwestionowana przez skarżącego.

Jako cechę relewantną, ze względu na którą powinno nastąpić porównanie ukształtowania sytuacji tych dwóch grup zawodowych w świetle uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego, skarżący wskazał charakter pracy, tj. naukę zawodu uczniów szkół zawodowych. Rozciągnięcie na instruktorów praktycznej nauki zawodu niektórych obowiązków i uprawnień z Karty Nauczyciela skarżący utożsamia z uzyskaniem przez nich statusu nauczyciela. Natomiast miejsce zatrudnienia, czyli zakład pracy w przypadku instruktorów praktycznej nauki zawodu i odpowiednio szkoła w przypadku nauczycieli praktycznej nauki zawodu, nie może – jego zdaniem – wpływać na zróżnicowanie ich sytuacji prawnej.

Analiza przepisów kształtujących sytuację prawną instruktorów praktycznej nauki zawodu wskazuje, że nigdy nie uzyskali oni statusu nauczycieli, jak również, że nadanie im takiego statusu nie było intencją ustawodawcy.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261, ze zm.; dalej: rozporządzenie), nałożono na instruktorów praktycznej nauki zawodu określone w § 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia obowiązki nauczycieli i przyznano im takie same uprawnienia emerytalne (§ 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia). Jednakże nałożenie na instruktorów wymagań dotyczących wymiaru zajęć, posiadanych kwalifikacji i wykonywania niektórych obowiązków określonych w Karcie Nauczyciela nie przesądza samoistnie o nadaniu im takiego statusu, a tym samym zrównaniu instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli praktycznej nauki zawodu.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela, „Ilekczo w ustawie jest mowa o nauczycielach bez bliższego określenia – rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1”. Ten ostatni przepis stanowił, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1998 r., że: „Ustawie podlegają nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni zatrudnieni w:

- 1) publicznych przedszkolach, szkołach, zakładach kształcenia nauczycieli, placówkach doskonalenia nauczycieli oraz w placówkach kształcenia ustawicznego,
- 2) placówkach oświatowo-wychowawczych, opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych prowadzonych przez ministrów i inne organy administracji państwowej oraz gminy,
- 3) przedszkolach, szkołach i zespołach pozalekcyjnych zajęć wychowawczych zorganizowanych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz w domach pomocy społecznej,
- 4) zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych oraz w szkołach przy zakładach karnych,
- 5) bibliotekach szkolnych i pedagogicznych, ośrodkach metodycznych, poradniach psychologiczno-pedagogicznych i w innych poradniach specjalistycznych,
- 6) placówkach kształcenia artystycznego dzieci i młodzieży, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, prowadzonych przez spółdzielnie, instytucje i organizacje społeczne, które działalność oświatowo-wychowawczą i kształcenie artystyczne prowadzą na podstawie statutu”.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 34, poz. 261; dalej: rozporządzenie z 1988 r.), na które powołuje się skarżący, zostało wydane na podstawie art. 5 ust. 1 oraz art. 42 ust. 9 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 5 ust. 1, w stanie prawnym obowiązującym na dzień wydania

rozporządzenia z 1988 r., Minister Oświaty i Wychowania był upoważniony do rozciągnięcia przepisów ustawy lub niektórych jej postanowień na:

- 1) nauczycieli szkół i placówek szkolących oraz oświatowo-wychowawczych innych niż wymienione w art. 1,
- 2) pracowników pełniących funkcję instruktorów oraz kierowników praktycznej nauki zawodu lub prowadzących pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami w placówkach zbiorowego zakwaterowania oraz w Ochotniczych Hufcach Pracy, dla których praca dydaktyczna i wychowawcza stanowi podstawowe zajęcie,
- 3) pracowników pedagogicznych zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w ośrodkach szkolenia i doskonalenia kadr i ośrodkach szkolenia zawodowego oraz zawodowych kuratorów sądowych,
- 4) trenerów zatrudnionych w szkołach i klasach z rozszerzonym programem wychowania fizycznego, szkołach i klasach sportowych, szkołach i klasach mistrzostwa sportowego, placówkach wychowania pozaszkolnego oraz w uczniowskich klubach sportowych, a także trenerów zatrudnionych w innych klubach sportowych, dla których praca z dziećmi i młodzieżą stanowi podstawowe zajęcie – w porozumieniu z Prezesem Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki.

Art. 42 ust. 9 Karty Nauczyciela przyznawał natomiast wskazanym w nim ministrom kompetencje do określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć.

W świetle § 1 rozporządzenia z 1988 r. znajdowało ono zastosowanie do: „pracowników uspołecznionych zakładów pracy oraz państwowych, spółdzielczych i prowadzonych przez organizacje społeczne warsztatów szkoleniowych, ośrodków szkolenia i doskonalenia kadr, ośrodków szkolenia zawodowego:

- 1) pełniących funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu,
- 2) prowadzących pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami (uczniami) w placówkach zbiorowego zakwaterowania
 - wykonujących pracę dydaktyczno-wychowawczą, stanowiącą ich podstawowe zajęcie,
- 3) pracowników pedagogicznych zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w państwowych, spółdzielczych i prowadzonych przez organizacje społeczne ośrodkach szkolenia, dokształcania i doskonalenia kadr, w ośrodkach szkolenia zawodowego oraz w prowadzonych przez organizacje spółdzielcze i społeczne placówkach szkolących w formach kursowych – na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania (Dz. U. Nr 32, poz. 160 [...]).

Z powyższego wynika, że skarżący błędnie utożsamia stosowanie niektórych przepisów Karty Nauczyciela, w tym także dotyczących uprawnień emerytalnych, do instruktorów praktycznej nauki zawodu z nadaniem im statusu nauczyciela. Mimo bowiem rozciągnięcia tych przepisów na instruktorów, ustawodawca od początku konsekwentnie zaznaczał odrębność obu grup zawodowych.

Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżącego, kwestionującego zasadność różnicowania uprawnień do świadczeń emerytalnych ze względu na rodzaj i status pracodawcy – miejsce zatrudnienia, w sprawie będącej przedmiotem badania Trybunału, wpływa znacząco na ocenę sytuacji obu grup zawodowych.

W okresie, w którym skarżący pracował w Kujawskich Zakładach Mechanizacji Budownictwa „ZREMB” w Solcu Kujawskim, przygotowując uczniów do wykonywania zawodu, instruktorzy praktycznej nauki zawodu zatrudnieni u pracodawców nie podlegali nadzorowi pedagogicznemu. Dopiero ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 1194, ze zm.) instruktorzy praktycznej nauki zawodu zatrudnieni w placówkach prowadzących kształcenie zawodowe oraz u pracodawców, u których jest organizowana praktyczna nauka zawodu, zostali objęci nadzorem pedagogicznym.

Dlatego też miejsce zatrudnienia, w tym przypadku zakład pracy i szkoła, odgrywa bardzo istotne znaczenie, które wiąże się m.in. z podległością nadzorowi pedagogicznemu dyrektora placówki. Wynikają stąd lepiej skorelowane funkcje dydaktyczne i wychowawcze, a także większe możliwości oddziaływania na kształtowanie umiejętności i osobowości ucznia oraz wspierania jego rozwoju poznawczego. W ramach nadzoru pedagogicznego dyrektora placówki praca dydaktyczna i wychowawcza nauczycieli podlega jego ocenie z punktu widzenia postępów ucznia. To z kolei wymusza lepszą jakość kształcenia. Dyrektor placówki może również nakładać i rozliczać nauczycieli z dodatkowych obowiązków w zakresie samokształcenia i dokształcania w pracy dydaktycznej, pedagogicznej i wychowawczej.

Ponadto praca w gronie pedagogicznym sprzyja wymianie doświadczeń i wiedzy o umiejętnościach i osobowości ucznia. To zaś wspomaga pracę dydaktyczno-wychowawczą w zakresie rozwoju ucznia. Wymiana wiedzy o zdolnościach, deficytach i potrzebach ucznia w gronie pedagogicznym pozwala na podejmowanie właściwych działań we wspieraniu zdolności ucznia lub w terapii korygującej poza zajęciami dydaktycznymi. Nauczyciel jest także zobowiązany do systematycznych, indywidualnych i klasowych spotkań z rodzicami i współpracą z nimi. Zobligowany jest także do podejmowania innych zajęć podyktowanych koniecznością realizowania przez

nauczycieli procesu dydaktycznego, wychowawczego i opiekuńczego, w trakcie których nauczyciel pozostaje do dyspozycji szkoły.

Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, instruktorzy praktycznej nauki zawodu i nauczyciele praktycznej nauki zawodu nie są grupami podmiotów o podobnych cechach relewantnych, z których wynikałby obowiązek ustawodawcy jednakowego uregulowania ich sytuacji prawnej pod względem uprawnienia do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Tym samym różnicowania sytuacji prawnej instruktorów praktycznej nauki zawodu i nauczycieli praktycznej nauki zawodu nie można uznać za arbitralne. Zaskarżona norma znajduje natomiast uzasadnienie w celu ustawy, którym jest przejściowe rozwiązanie dla nauczycieli, którzy mają stosunkowo długi staż pracy.

Trybunał pragnie podkreślić również, że przy ocenie konstytucyjności regulacji z zakresu świadczeń emerytalnych i rentowych dopuszcza się szeroki margines swobody ustawodawcy co do wyboru optymalnych rozwiązań. Trybunał nie kontroluje w tej mierze jego decyzji z punktu widzenia celowości i trafności, lecz jedynie to, czy stanowiąc prawo, parlament przestrzegał norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Z założeń tych wynika natomiast nakaz powściągliwości w ocenie konstytucyjności przepisów dotyczących prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zasady równości i sprawiedliwości społecznej (por. np. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09).

W wyroku z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zagadnienia realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, podkreślił, że „państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego”. Zwiększanie lub ograniczanie wydatków z tym związanych musi mieć na uwadze konieczność zapewnienia równowagi finansów publicznych. Natomiast równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (por. wyroki z: 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252).

Nie bez znaczenia jest także to, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne nie należą do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok z 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8). Podobnie jak prawo do emerytury w obniżonym wieku, które przysługiwało na podstawie wcześniejszych przepisów, a także prawo do emerytury pomostowej – również nauczycielskie świadczenia kompensacyjne stanowią szczególne uprawnienia emerytalne. Ich wyjątkowy charakter, wynikający z przełamania obowiązujących zasad nabywania uprawnień do świadczeń emerytalnych, powoduje, że nie można ich uznać za należące do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

W świetle powyższego uznać należy, że art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, pominięcie instruktorów praktycznej nauki zawodu w zakwestionowanej regulacji narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielneho, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego też Trybunał ocenił najpierw, czy nie została naruszona bardziej szczegółowa zasada ochrony praw słusznie nabytych.

Jako prawo nabyte, podlegające ochronie konstytucyjnej, skarżący wskazuje „status nauczyciela”. Jednakże, jak już wyżej Trybunał ustalił, instruktorzy praktycznej nauki zawodu nigdy nie mieli statusu nauczycieli. Zostali jedynie objęci niektórymi obowiązkami i uprawnieniami określonymi w ustawie Karta Nauczyciela. Przede wszystkim jednak wskazać należy, że „status nauczyciela” nie może być traktowany jako prawo nabyte. Status ten określają bowiem obowiązki i uprawnienia właściwe dla tej grupy zawodowej. Uprawnienia te mają zróżnicowany charakter, a ochrona każdego z nich wymaga odrębnej, bardzo skonkretyzowanej oceny w kontekście odpowiednich wzorców konstytucyjnych.

Z istoty zarzutów i uzasadnienia skargi wynika, iż skarżący oczekiwał, że skoro na podstawie rozporządzenia z 1988 r. pod względem uprawnień emerytalnych został zrównany z nauczycielami, to od tej pory powinien konsekwentnie dzielić losy tej grupy zawodowej. Obowiązkiem ustawodawcy było zatem objęcie zakresem ustawy kompensacyjnej również instruktorów praktycznej nauki zawodu. Zdaniem skarżącego, „osoba, która rozpoczęła pracę w szkole jako nauczyciel przed 1999 r. i która wcześniej pracowała jako instruktor praktycznej nauki

zawodu, miała prawo oczekiwać, że będzie traktowana tak jak nauczyciel, skoro w momencie podejmowania zatrudnienia przysługiwały jej takie uprawnienia”.

Jako wzorzec kontroli tych uprawnień skarżący wskazał art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W świetle powyższego, Trybunał może rozpoznać merytorycznie jedynie pominięcie wśród podmiotów uprawnionych do nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego instruktorów praktycznej nauki zawodu, zatrudnionych w innych jednostkach niż wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy kompensacyjnej.

Zasada ochrony praw słusznie nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, a także ekspektatyw tych praw. Ochroną konstytucyjną nie są objęte wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. W sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego (nieskładkowego), stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Jeżeli chodzi o prawa emerytalne i rentowe, ochronie podlegają zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie.

Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw). Nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne. Zakazane jest zatem arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych.

W pierwszej kolejności należy jednak ustalić, czy w świetle przedmiotu zaskarżenia, skarżącemu przysługiwało prawo podmiotowe lub maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia z 1988 r. instruktorzy praktycznej nauki zawodu zostali objęci przepisami m.in. art. 86-88 i art. 90 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 88 ust. 1 tej ustawy, „Nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele klas, szkół, placówek i zakładów specjalnych – dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą – po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy – przejść na emeryturę”.

Powyższe rozporządzenie z 1988 r. zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 września 1998 r. w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów i kierowników praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników prowadzących prace dydaktyczne i wychowawcze (Dz. U. Nr 126, poz. 833). Nowe rozporządzenie również zawierało regulacje dotyczące uprawnień emerytalnych instruktorów praktycznej nauki zawodu. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 8 tego rozporządzenia, do instruktorów praktycznej nauki zawodu nadal miały zastosowanie art. 86-88 i art. 90 Karty Nauczyciela, przyznające uprawnienia do wcześniejszej emerytury. Natomiast 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.), uchylono art. 5 Karty Nauczyciela, stanowiący delegację dla Ministra Edukacji Narodowej do rozciągnięcia w drodze rozporządzenia przepisów ustawy lub niektórych jej postanowień m.in. na instruktorów praktycznej nauki zawodu. W związku z powyższym moc obowiązującą utraciły akty wykonawcze wydane na jego podstawie. Kwestie dotyczące uprawnień emerytalnych instruktorów praktycznej nauki zawodu zostały uregulowane w Karcie Nauczyciela. Art. 1 ust. 2, dodany tą ustawą, stanowi, że: „Ustawie podlegają również, w zakresie określonym ustawą: (...) 4. pracownicy zatrudnieni u pracodawców nie wymienionych w ust. 1 i ust. 2 pkt 1-3, pełniący funkcję instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz kierowników praktycznej nauki zawodu, posiadający kwalifikacje określone dla nauczycieli praktycznej nauki zawodu oraz wykonujący pracę dydaktyczną i wychowawczą w wymiarze przewidzianym dla tych nauczycieli”. Natomiast z art. 91b pkt 2a Karty Nauczyciela wynika, że instruktorzy praktycznej nauki zawodu zostali objęci uprawnieniami m.in. art. 86-88 i art. 90 ustawy.

Instruktorzy praktycznej nauki zawodu mogli zatem przechodzić na wcześniejszą emeryturę. Dla skarżącego wynikało stąd, że po zatrudnieniu w szkole na stanowisku nauczyciela praktycznej nauki zawodu, okres pracy wykonywanej w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu był zaliczany do stażu pracy wymaganego do uzyskania uprawnienia do wcześniejszej emerytury.

Z powyższej regulacji skarżący wywodzi swoje oczekiwanie, że każde kolejne unormowania sytuacji prawnej nauczycieli, w zakresie uprawnień emerytalnych, powinny w sposób konsekwentny uwzględniać fakt zrównania pracy w charakterze instruktora praktycznej nauki zawodu z nauczycielem praktycznej nauki zawodu. Tymczasem, zdaniem skarżącego, zaskarżoną normą ustawy kompensacyjnej został on pozbawiony tego uprawnienia i to, jak podnosi, w sposób, którego nie mógł przewidzieć, ani też się do niego przygotować.

Trybunał zwraca jednak uwagę, że już od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), skarżący mógł się zorientować, że nie będzie mu przysługiwało uprawnienie do wcześniejszej emerytury, oraz że nie zostanie objęty ustawą pomostową. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS zapoczątkowała reformę systemu ubezpieczeń społecznych, a w toku prac podkreślano konieczność ograniczenia liczby osób uprawnionych do tego typu świadczeń oraz ich wygasający charakter. Celem nowej ustawy było bowiem przejście z systemu, w którym istniały szerokie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, do systemu, w którym takie uprawnienia poddawane będą likwidacji (zob. druk sejmowy nr 1070/VI kadencja Sejmu). Ustawa o emeryturach i rentach z FUS pozbawiła nauczycieli prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela. Prawo takie zachowali tylko nauczyciele urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. oraz nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r.

W świetle art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki nabywania prawa do emerytury dla nauczycieli urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych.

Sytuację nauczycieli urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. uregulowano w art. 150 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na mocy tego przepisu dokonano zmiany w Karcie Nauczyciela, dodając po art. 88 ust. 2 – ust. 2a w brzmieniu: „Nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, jeżeli:

1) spełnili warunki do uzyskania emerytury, określone w ust. 1, w ciągu ośmiu lat od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), z wyjątkiem warunku rozwiązania stosunku pracy, oraz

2) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa”.

Okres ośmiu lat, w którym nauczyciele urodzeni po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. powinni spełnić warunki uprawniające ich do przejścia na wcześniejszą emeryturę, był dwukrotnie przedłużany: do dziewięciu lat (art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, (Dz. U. Nr 167, poz. 1397, ze zm.), a następnie do dziesięciu lat (art. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1369).

W art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskazano ponadto, że dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32-34, art. 39, art. 40, art. 46, art. 48-50, art. 184 oraz w art. 88 Karty Nauczyciela, zostaną ustanowione emerytury pomostowe.

Ustawą pomostową prawo do emerytury pomostowej przyznano tylko tym nauczycielom, którzy byli zatrudnieni w swoim zawodzie w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, ośrodkach szkolno-wychowawczych, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych (pkt 21 załącznika nr 2 do ustawy pomostowej). Pozostali nauczyciele zostali pozbawieni prawa do wcześniejszej emerytury i prawa do emerytury pomostowej. Założenia reformy nie przewidywały dla nich szczególnych świadczeń o charakterze przejściowym, jakie wprowadziła ustawa kompensacyjna.

Uchwalenie ustawy kompensacyjnej spowodowało zatem wyodrębnienie z grupy podmiotów, których na skutek reformy pozbawiono uprawnienia do przejścia na wcześniejszą emeryturę z art. 88 Karty Nauczyciela, podgrupy nauczycieli wyposażonej w nauczycielskie świadczenia kompensacyjne. Spośród nauczycieli i innych osób, na które rozciągnięto uprawnienia emerytalne z art. 88 Karty Nauczyciela, wymienionych w art. 1 ust. 1 Karty Nauczyciela, uprawnienia do świadczenia kompensacyjnego przyznano tylko nauczycielom, wychowawcom i innym pracownikom pedagogicznym zatrudnionym w:

- a) publicznych i niepublicznych przedszkolach,
- b) szkołach publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych,
- c) publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego i placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty.

Pozostali nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy pedagogiczni, w tym także nauczyciele zatrudnieni w publicznych kolegiach pracowników służb społecznych, a także nauczyciele mianowani lub dyplomowani zatrudnieni na stanowiskach, na których wymagane są kwalifikacje pedagogiczne, w: urządach organów administracji rządowej, kuratoriach oświaty, specjalistycznych jednostkach nadzoru, a także pracownicy zatrudnieni w Ochotniczych Hufcach Pracy na stanowiskach wychowawców, pedagogów oraz na stanowiskach kierowniczych, posiadających kwalifikacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela, wykonujących pracę dydaktyczną i wychowawczą co najmniej w połowie obowiązującego ich czasu pracy, nie zostali objęci zakresem ustawy kompensacyjnej.

Z powyższego wynika, że osoby, którym przysługiwały uprawnienia do wcześniejszej emerytury, określonej w art. 88 Karty Nauczyciela, już po wejściu w życie w 1999 r. ustawy o emeryturach i rentach z FUS wiedziały, że – z wyjątkami wskazanymi wyżej, dotyczącymi urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. oraz po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. – nie będą mogły przejść na wcześniejszą emeryturę. Nie mogły również zasadnie oczekiwać, że tego typu zatrudnienie zagwarantuje im emeryturę pomostową lub tym bardziej nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

W tym kontekście Trybunał stwierdza, że do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy (tj. do 1 lipca 2009 r.) nie było ustalonych warunków nabywania nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a tym samym nie było możliwości efektywnego nabycia tego prawa. W związku z tym przed 1 lipca 2009 r. nie było podstawy prawnej, w związku z którą mogłyby powstać maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tego prawa. W szczególności ekspektatywy takiej nie stanowi nieuzasadnione oczekiwanie skarżącego, że przez zrównanie w zakresie kwalifikacji, a także niektórych praw i obowiązków instruktorów praktycznej nauki zawodu z nauczycielami praktycznej nauki zawodu, a zwłaszcza poprzez zrównanie w zakresie uprawnień emerytalnych, uzyskał on status nauczyciela, czego konsekwencją powinno być również rozciąganie na instruktorów praktycznej nauki zawodu wszystkich uprawnień, jakie zostały czy zostaną przyznane nauczycielom w przyszłości, w tym także tych zupełnie wyjątkowych z punktu widzenia systemu zabezpieczeń społecznych.

Trybunał zwraca również uwagę, że przy badaniu poszanowania przez ustawodawcę praw nabytych (maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) do uprawnień emerytalnych istotny jest stan prawny obowiązujący w momencie spełnienia warunków nabycia tego prawa, a nie – jak zakłada skarżący – stan prawny obowiązujący w dniu podjęcia przez niego zatrudnienia. W niektórych dziedzinach należy bowiem liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych związana z równowagą finansową państwa, kryzysem gospodarczym czy niekorzystnymi trendami demograficznymi doprowadzi do zmiany regulacji prawnych.

Jak już wyżej wskazano, ochroną konstytucyjną objęte są jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, czyli przede wszystkim: upływ wymaganego przez prawo okresu składkowego (nieskładkowego), staż pracy lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Tych warunków nie spełniał skarżący ani w dniu wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ani w okresie dziesięcioletnim, określonym w art. 88 ust. 2a Karty Nauczyciela.

W konsekwencji zmian wprowadzonych w ramach reformy emerytalnej skarżącemu przysługuje prawo do emerytury na podstawie przepisów ogólnych, dotyczących wszystkich ubezpieczonych.

Niezależnie od powyższego, zaznaczyć także należy, że nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, zgodnie z art. 6 ustawy kompensacyjnej, finansowane są z budżetu państwa, a sama ustawa, jak już wyżej zaznaczono, ma charakter wyjątkowy z punktu widzenia założeń reformy emerytalnej i ustawy pomostowej. W świetle ustawy pomostowej, której celem była m.in. stopniowa likwidacja możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę różnych grup zawodowych oraz ujednoczenie wieku emerytalnego wszystkich ubezpieczonych, z uprawnień do przejścia na wcześniejszą emeryturę miały korzystać tylko osoby, które wykonują pracę o szczególnym charakterze, a kryteriami decydującymi miały być jedynie względy medyczne i kwestie budżetowe. Tymczasem ustawa kompensacyjna jest przełamaniem założeń, na których oparta była reforma systemu emerytalnego. Wprowadziła dodatkową grupę osób uprzywilejowanych, wyposażając ją w świadczenia, które nie są objęte powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (nie są świadczeniem uzyskiwanym w związku z opłacaną składką), lecz są finansowane z budżetu państwa. Wiąże się to z poważnymi konsekwencjami finansowymi, powodującymi znaczny wzrost wydatków budżetowych państwa. Stąd też ustawodawca, wskazując zakres podmiotowy ustawy kompensacyjnej, mógł kierować się względami budżetowymi i dać pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi finansowej państwa. Celowość i trafność decyzji ustawodawcy w tym zakresie nie podlega kontroli Trybunału.

Dlatego też uznać należy, że art. 2 pkt 1 ustawy kompensacyjnej, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

Z uwagi na brak odrębnych argumentów odnoszących się do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, uzasadniających badanie zaskarżonej regulacji z tą zasadą, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne badanie zarzutów w tym zakresie. Jak już wyżej zaznaczono, zasada ochrony praw nabytych jest bardziej szczegółowa niż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a zgodnie z ogólną zasadą orzeczniczą, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, odwoływanie się do wzorców formułujących zasady bardziej ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją.

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonej normy z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na zbędność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

57

WYROK

z dnia 11 czerwca 2013 r.

Sygn. akt SK 23/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 11 czerwca 2013 r., skargi konstytucyjnej Krystyny H. o zbadanie zgodności:

art. 547 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania, z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 547 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 24 lutego 2010 r. Krystyna H. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 544 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) – w zakresie, w jakim do rozpoznania i rozstrzygnięcia wniosku o wznowienie prawomocnie

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 802.

zakończonego postępowania karnego czyni właściwym sąd apelacyjny, z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz niezgodności art. 547 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania, z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca złożyła wniosek o wznowienie postępowania karnego zakończonym prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 18 października 2006 r., sygn. akt IV Ka 842/06. Postanowieniem z 24 września 2009 r., sygn. akt II Ako 101/09, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu oddalił ten wniosek. Wniesione na powyższe postanowienie zażalenie nie zostało przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu przyjęte ze względu na treść art. 547 § 1 k.p.k. (zarządzenie z 15 października 2009 r.). Odmowa ta została utrzymana w mocy postanowieniem SN z 17 grudnia 2009 r., sygn. akt V KZ 79/09.

Postanowieniem z 6 września 2010 r., sygn. Ts 50/10, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie art. 544 § 1 k.p.k.

Skarżąca w rozpatrywanej sprawie zarzuca niezgodność art. 547 § 1 k.p.k. z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem, jeżeli ustawodawca zdecydował, że na merytoryczne orzeczenie sądu oddalające wniosek o wznowienie postępowania przysługuje zażalenie (czyli podlega ono kontroli na drodze sądowej), to z nakazu równego traktowania podmiotów znajdujących się w identycznym położeniu prawnym, tj. takich, którym oddalono wniosek o wznowienie postępowania, wynika obowiązek stworzenia drogi kontroli dla wszystkich orzeczeń, niezależnie od tego, jaki sąd takiego oddalenia dokonał. Zaskarżony przepis, wprowadzając wyjątek od zaskarżalności orzeczeń, w wypadku, w którym postanowienie o oddaleniu wniosku o wznowienie postępowania zostało wydane przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy, narusza – zdaniem skarżącej – zasadę równości w zakresie prawa do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

2. W piśmie z 27 stycznia 2011 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 547 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przyznaje zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania, nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji. Podkreślił, że literalne brzmienie art. 78 Konstytucji nie pozwala rozciągać jego zakresu na orzeczenia zapadłe w drugiej instancji. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału, wskazał, że sąd apelacyjny – wydając postanowienie o wznowieniu postępowania – co prawda dokonuje „nowych ustaleń” w zakresie istnienia podstaw do wznowienia postępowania i rozpoznaje tę kwestię „po raz pierwszy”. Czyniąc to, nie rozpoczyna on postępowania, w wyniku którego ma zostać wydane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy (jest nią przede wszystkim kwestia odpowiedzialności karnej oskarżonego), co czyniłoby go sądem pierwszej instancji. Sąd apelacyjny orzekając w przedmiocie wznowienia postępowania, nie odnosi się w ogóle do istoty sprawy, lecz bada, czy istnieją przesłanki do wydania takiego orzeczenia. Sąd apelacyjny pełni tu zatem tylko funkcję kontrolną wobec prawomocnie zakończonym postępowaniu karnemu, w którym rozstrzygnięto już o odpowiedzialności karnej oskarżonego. Nakazuje to przyjąć, że orzekając w przedmiocie wznowienia postępowania działa on wyłącznie jako sąd drugiej instancji.

Mając to na uwadze, Marszałek Sejmu przyjął, że do postanowienia sądu apelacyjnego oddalającego wniosek o wznowienie postępowania nie ma zastosowania art. 78 Konstytucji, co nakazuje uznać ten wzorzec za nieadekwatny. Nieadekwatność art. 78 Konstytucji bezpośrednio rzutuje również na ocenę zarzutu skarżącej dotyczącej niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, który w świetle orzecznictwa TK nie może być uznany za samodzielny wzorzec w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

3. W piśmie z 10 marca 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny wnosząc o stwierdzenie, że art. 547 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa strony do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego o oddaleniu wniosku o wznowienie postępowania, nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dzięki wykładni językowej można wyraźnie wskazać, że wyrażone w art. 78 Konstytucji prawo podmiotowe (do zaskarżenia orzeczeń i decyzji) dotyczy wyłącznie orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zdaniem Prokuratora Generalnego do kontrolowanego przepisu odnieść należy ustalenia wynikające z orzecznictwa Trybunału i Sądu Najwyższego, a odnoszące się do instytucji wznowienia postępowania opisanej w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm., dalej: k.p.c.). Treść art. 547 § 1 k.p.k. wskazuje bowiem, że przepis ten, podobnie jak art. 394¹ § 2 k.p.c. (w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna), wysławia zasadę, zgodnie z którą – od postanowienia sądu apelacyjnego (lub Sądu Najwyższego) nie przysługuje zażalenie. Wniosek o wznowienie postępowania karnego, podobnie jak skarga o wznowienie postępowania cywilnego, jest środkiem wnoszonym również już po rozpoznaniu sprawy, gdzie orzekający o wznowieniu postępowania „sąd wyższej instancji” nie rozstrzyga sprawy w zastępstwie sądu pierwszej instancji, a działa w ramach zakończonym już postępowaniu apelacyjnym. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro sąd „wyższej instancji” zawsze orzeka jako sąd drugiej instancji, niezależnie od tego, że rozpoznaje

sprawę po raz pierwszy, to, orzekający w przedmiocie wznowienia postępowania karnego w sprawie skarżącej, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu jest sądem nie pierwszej, lecz drugiej instancji. Dlatego art. 547 § 1 k.p.k. nie pozostaje w związku merytorycznym z wzorcem kontroli z art. 78 Konstytucji. Odnosi się to również do art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako że ten wzorzec kontroli może być powołany jedynie w związku z art. 78 Konstytucji.

4. W piśmie z 22 grudnia 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), wnosząc o stwierdzenie, że art. 547 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim pozbawia stronę prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające wniosek o wznowienie postępowania, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. RPO odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślił, że zasada instancyjności konstytuująca prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji nie jest zasadą absolutną i może podlegać ograniczeniom ustawowym. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca ma pełną i niczym nieskrępowaną swobodę ustalania katalogu takich wyjątków. Odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. Mając to na uwadze, zgodził się ze skarżącą, że takich szczególnych okoliczności, które usprawiedliwiłyby ograniczenia konstytucyjnych praw, nie sposób wykazać w wypadku, gdy strona nie ma możliwości odwołania się od merytorycznego orzeczenia sądu apelacyjnego. RPO przyjął przy tym – nie uzasadniając takiego stanowiska – że sąd apelacyjny orzeka w przedmiocie wniosku o wznowienie postępowania jako sąd pierwszej instancji. Ponadto postanowienie sądu apelacyjnego wydane na podstawie art. 547 § 1 k.p.k. nie dotyczy kwestii wypadkowych, a jest orzeczeniem „w sprawie”. Dlatego powinno być zaskarżalne dewolutywnie. Zdaniem RPO, rozwiązanie przyjęte w art. 547 § 1 k.p.k. narusza także konstytucyjną zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji albowiem właściwość sądu, jako jedyna przesłanka, która determinuje ograniczenie prawa stron do równego traktowania przez ustawodawcę w zakresie prawa do zaskarżenia orzeczeń sądu pierwszej instancji, nie spełnia kryteriów uzasadniających takie ograniczenie.

II

Na rozprawie 11 czerwca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli Trybunału w niniejszej sprawie jest art. 547 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Stanowi on, że:

„Na postanowienie oddalające wniosek lub pozostawiające go bez rozpoznania przysługuje zażalenie, chyba że orzekł o tym sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy”.

Skarżąca kwestionuje w istocie art. 547 § 1 k.p.k. w części *in fine*, tj. w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia od postanowienia oddalającego wniosek o wznowienie postępowania lub pozostawiającego go bez rozpoznania wydanego przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy. Sąd apelacyjny jest uprawniony do wznowienia postępowania karnego zakończonym prawomocnym wyrokiem sądu okręgowego (art. 544 § 1 k.p.k.). Sąd Najwyższy jest natomiast uprawniony do wznowienia postępowania karnego zakończonym prawomocnym wyrokiem sądu apelacyjnego lub Sądu Najwyższego (art. 544 § 2 k.p.k.).

1.2. Art. 547 § 1 k.p.k. *in fine* jest jednolicie interpretowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego jako wyłączający możliwość wniesienia zażalenia od postanowienia sądu apelacyjnego lub Sądu Najwyższego. W postanowieniu z 6 maja 2008 r., sygn. akt II KZ 21/08, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach karnych” (dalej: OSNwSK), nr 1/2008, poz. 1017, SN przyjął, że art. 547 § 1 k.p.k. wprost przesądza o tym, że zażalenie na postanowienie o oddaleniu wniosku o wznowienie postępowania jest niedopuszczalne z mocy ustawy. Podkreślił także, że wznowienie postępowania jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia i dlatego nie znajduje do niego zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zauważył, że wniosek o wznowienie postępowania może być składany wielokrotnie, o ile powołane zostaną nowe okoliczności bądź podstawy. Podobne wnioski płyną także z innych orzeczeń SN (por. postanowienia SN z: 25 października 2007 r., sygn. akt IV KZ 91/07, OSNwSK nr 1/2007, poz. 2371; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt IV KZ 54/03, OSNwSK nr 1/2004, poz. 141; 16 marca 2006 r., sygn. akt V KZ 10/06,

OSNwSK nr 1/2006, poz. 599; 16 grudnia 2004 r., sygn. akt IV KZ 57/04, OSNwSK nr 1/2004, poz. 2417). SN przyjmuje też, że rozwiązania ustawowe wyłączające możliwość zaskarżenia przez stronę postanowienia sądu apelacyjnego, oddalającego wniosek o wznowienie postępowania w drodze zażalenia lub kasacji, mają charakter wyjątku od gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji prawa do zaskarżenia orzeczeń i są uzasadnione szczególnie, nadzwyczajnym (po uprawomocnieniu się orzeczeń w zasadzie co do istoty sprawy), charakterem postępowań wznowieniowych i kasacyjnych, które są powszechne, obejmują specyficzny zakres kontroli sądowej oraz ekstraordynaryjne ograniczenia (por. postanowienie SN z 6 maja 2003 r., sygn. akt III KZ 13/03, Lex nr 78391).

1.3. Wyłączenie możliwości wniesienia odwołania od postanowienia wydanego przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy jest również dostrzegane przez komentatorów. Z. Świda i D. Świecki podkreślają, że art. 547 § 1 k.p.k. dotyczy wniosku o wznowienie postępowania, tj. nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który jest składany już po prawomocnym, z założeń dwuinstancyjnym postępowaniu. Dlatego ich zdaniem, ten nadzwyczajny środek zaskarżenia może podlegać określonym ograniczeniom, w tym także w zakresie możliwości występowania ze środkiem odwoławczym. Podkreślają też, że wniosek o wznowienie postępowania nie jest (inaczej niż kasacja) ograniczony żadnym terminem. Możliwe jest też wielokrotne jego składanie z powołaniem się na nowe dodatkowe okoliczności lub inne jeszcze podstawy tego wznowienia (Z. Świda, D. Świecki, komentarz do art. 547 k.p.k., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Legalis, 2013, pkt 6). Komentatorzy zauważają również, że mimo ustawowej niedopuszczalności środka odwoławczego od wydanego przez sąd apelacyjny postanowienia o oddaleniu wniosku o wznowienie postępowania, dopuszczalne jest zażalenie do Sądu Najwyższego na zarządzenie prezesa sądu apelacyjnego odmawiające przyjęcia środka odwoławczego (J. Grajewski, *Komentarz aktualizowany do art. 547 Kodeksu postępowania karnego*, Lex 2012, pkt 1 oraz P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, komentarz do art. 547 k.p.k., [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. P. Hofmański, Warszawa, 2012, s. 445-446; opinia taka jest formułowana na podstawie postanowienia SN z 4 lutego 1998 r., sygn. akt III KZ 199/97, OSNKW nr 3-4/1998, poz. 16). Na marginesie należy zauważyć, że z takiego środka prawnego skorzystała również skarżąca.

2. Adekwatność wzorców kontroli konstytucyjnej.

2.1. Art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli. Skarżąca zarzuca niezgodność art. 547 § 1 k.p.k. z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem, z nakazu równego traktowania podmiotów znajdujących się w identycznym położeniu prawnym, tj. takich, którym oddalono wniosek o wznowienie postępowania, wynika obowiązek stworzenia drogi kontroli dla wszystkich orzeczeń, niezależnie od tego, jaki sąd takiego oddalenia dokonał. Zaskarżony przepis, wprowadzając wyjątek od zaskarżalności orzeczeń, w wypadku gdy postanowienie o oddaleniu wniosku o wznowienie postępowania zostało wydane przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy, narusza – zdaniem skarżącej – zasadę równości w zakresie prawa do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną, a naruszenie zasady równości musi zostać powiązane z konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. m.in. postanowienia z: 30 grudnia 2004 r., sygn. Ts 179/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 87; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9, cz. III uzasadnienia oraz wyroki z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40, cz. III uzasadnienia, pkt 3; 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, cz. III uzasadnienia, pkt 3.8). Mając to na uwadze, pomimo wskazania w *petitum* skargi art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli, Trybunał przyjmuje, że skarżąca w istocie wiąże naruszenie zasady równości z prawem do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Art. 32 ust. 1 Konstytucji może być więc „związkowym” wzorcem kontroli z art. 78 Konstytucji. Dlatego przesądzająca dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest odpowiedź na pytanie, czy art. 78 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli.

2.2. Art. 78 Konstytucji statuuje prawo stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zagadnieniem, które musi więc rozstrzygnąć Trybunał jest to, czy postanowienie wydane na podstawie art. 547 § 1 k.p.k. przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji. Jeżeli będzie to orzeczenie wydane w drugiej instancji, to art. 78 Konstytucji nie znajdzie zastosowania w rozstrzyganej sprawie. W takiej sytuacji Trybunał orzeknie o braku niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 78 Konstytucji.

2.3. Pojęcie pierwszej instancji w art. 78 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału wykładnia pojęcia pierwszej instancji użytego w art. 78 Konstytucji nie jest w pełni jednolita. Zgodnie jednak z przeważającym poglądem sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie mające doprowadzić do rozstrzygnięcia

sporu prawnego istniejącego między stronami (por. wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11, cz. III uzasadnienia, pkt 6 oraz z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, cz. III uzasadnienia, pkt 2; zob. też wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III uzasadnienia, pkt 3.4.2). Instancyjność związana jest bowiem z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięcia kwestii incydentalnych (por. wyrok TK w sprawie o sygn. SK 2/09, cz. III uzasadnienia, pkt 3.6.2).

Kluczowy dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pogląd Trybunału wyrażony w wyroku w sprawie o sygn. SK 2/09, jako że odnosi się on do postanowienia sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania na podstawie analogicznych do badanych w niniejszej sprawie przepisów procedury cywilnej. Trybunał w wyroku tym stwierdził, że

„o kwalifikacji postępowania jako pierwszej lub drugiej instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd w pewnym zakresie dokonywa nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię «po raz pierwszy»” (por. cz. III uzasadnienia, pkt 3.6.2).

2.4. Charakter postanowienia wydanego na podstawie art. 547 § 1 k.p.k. Mając na uwadze powyższe, a zwłaszcza to, że tak orzekł już TK w sprawie o sygn. SK 2/09, analogicznej do rozstrzyganej, Trybunał przyjmuje, że postanowienie wydane na podstawie art. 547 § 1 k.p.k. przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy nie jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji.

2.4.1. Przemawia za tym argument, że postępowanie z wniosku o wznowienie postępowania, prowadzone przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym na podstawie art. 547 § 1 k.p.k., nie jest postępowaniem prowadzonym przed sądem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że „przyjęcie założenia, iż sąd apelacyjny staje się – choćby w ograniczonym zakresie – sądem pierwszej instancji, skutkowałoby swego rodzaju trójinstancyjnością postępowania, bowiem od jego orzeczenia przysługiwać by musiał jakiś środek zaskarżenia – swoista apelacja od wyroku apelacyjnego” (wyrok z 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20, cz. III uzasadnienia, pkt 6).

Sam fakt podejmowania po raz pierwszy przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy decyzji co do wznowienia postępowania nie oznacza, że jest to rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne (por. analogicznie wyrok TK o sygn. SK 62/03, cz. III uzasadnienia, pkt 3).

Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu, że sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy, orzekając w kwestii wznowienia postępowania karnego, nie rozpoczyna postępowania, w wyniku którego ma zostać wydane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Istotą sprawy jest bowiem kwestia odpowiedzialności karnej oskarżonego. Sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy, orzekając w przedmiocie wznowienia postępowania, nie odnosi się tymczasem w ogóle do istoty sprawy, a jedynie bada, czy istnieją podstawy do wznowienia postępowania (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, jw., s. 445-446).

2.4.2. Uzupełniająco należy zauważyć, że brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego lub Sądu Najwyższego oddalające wniosek o wznowienie postępowania karnego jest ograniczeniem dotyczącym nadzwyczajnej instytucji prawnej (świadczy o tym sama systematyka k.p.k. – wznowienie postępowania jest regulowane w dziale XI k.p.k. „Nadzwyczajne środki zaskarżenia”). W orzecznictwie Trybunału przyjęte jest, że wznowienie postępowania nie jest objęte wszystkimi gwarancjami prawa do sądu oraz powiązanej z nim zasady dwuinstancyjności postępowania (por. wyrok TK o sygn. SK 2/09, cz. III uzasadnienia, pkt 3.6.4 i powołane tam postanowienia Trybunału). Pogląd taki jest wyrażany również przez Sąd Najwyższy i komentatorów (zob. cz. III uzasadnienia, pkt 1). Ponadto niemożność zaskarżenia orzeczenia sądu odwoławczego „nie prowadzi automatycznie do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości” (postanowienie TK z 21 lipca 2009 r., sygn. Ts 220/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 248).

Należy także pamiętać, że wniosek o wznowienie postępowania jest składany po prawomocnym, z założenia i w praktyce niemal zawsze dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. Wniosek ten nie jest także ograniczony żadnym terminem – można go składać w każdym czasie. Ponadto polski proces karny nie zabrania skazanemu wielokrotnego domagania się wznowienia tego samego, prawomocnie zakończonego postępowania karnego. Warunkiem koniecznym jest, aby wskazał on nowe, nieznanie wcześniej sądowi okoliczności lub podstawy wymagające wznowienia postępowania.

2.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że art. 78 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjnej art. 547 § 1 k.p.k. Przesądza o tym okoliczność, że postanowienie o oddaleniu lub pozostawieniu bez rozpoznania wniosku o wznowienie postępowania wydane przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy nie jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji. Nieadekwatność art. 78 Konstytucji jako wzorca kontroli

konstytucyjności w rozstrzyganej sprawie wyklucza także możliwość kontroli zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dlatego art. 547 § 1 k.p.k. nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

58

WYROK
z dnia 13 czerwca 2013 r.
Sygn. akt K 17/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475) z art. 2 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, Nr 171, poz. 1016, Nr 209, poz. 1243 i 1244 i Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 986 i 1456 oraz z 2013 r. poz. 73), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475), w zakresie, w jakim uzależnia zastosowanie skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis powołany w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 791.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475; dalej: ustawa nowelizująca) wprowadził zmiany do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej), które weszły w życie 1 stycznia 2012 r. Polegały one na:

– nadaniu art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej następującego brzmienia: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, jeżeli lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną wyda w odniesieniu do tej osoby zaświadczenie o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy” (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej);

– dodaniu do art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej po ust. 2 – ust. 2a w brzmieniu: „Normy czasu pracy, o których mowa w ust. 2, stosuje się od dnia przedstawienia pracodawcy zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy” (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej);

– nadaniu art. 15 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej następującego brzmienia: „Koszty badań, o których mowa w ust. 2, ponosi pracodawca” (zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. c ustawy nowelizującej).

2. Na podstawie wniosku z 25 stycznia 2011 r. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: wnioskodawca lub NSZZ „Solidarność”) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 pkt 4 ustawy nowelizującej z art. 2 (zasadą demokratycznego państwa prawnego i wynikającymi z niej zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą bezpieczeństwa prawnego, zasadą poprawnej legislacji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej) oraz z art. 69 Konstytucji. Braki formalne wniosku zostały uzupełnione w piśmie z 21 lutego 2011 r.

Uzasadnienie wniosku NSZZ „Solidarność” koncentruje się na ocenie konstytucyjnej dopuszczalności zmiany norm czasu pracy osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, niekorzystnej dla tych osób. Na mocy ustawy nowelizującej, od 1 stycznia 2012 r., zamiast dotychczasowej normy 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo, wprowadzono dla tych osób normy 8 godzin na dobę i 40 godzin pracy tygodniowo, z możliwością ich skrócenia do poprzednio obowiązującego wymiaru, na podstawie zaświadczenia wydanego przez lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników (lub – w razie jego braku – przez lekarza sprawującego opiekę nad osobą niepełnosprawną).

Wnioskodawca przedstawił historię przepisów regulujących normy czasu pracy pracowników niepełnosprawnych w kontekście zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa i skonstatował, że „skrócona norma czasu pracy osób z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności została pomyślana jako trwałe element wspierania zachowania zdolności do pracy tych osób niepełnosprawnych, które zostały uznane za niezdolne do pracy na zasadach ogólnych. Skrócona norma czasu pracy, wraz z zakazem obniżenia z tego tytułu wynagrodzenia, umożliwi zarówno utrzymanie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne, jak i zapewni osiąganie dochodów na odpowiednim poziomie. Mechanizm ten stanowi zarówno element systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak i zabezpieczenia ich egzystencji”. Zdaniem wnioskodawcy, zmiana tego mechanizmu, prowadząca do „częściowego demontażu” systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, nie jest usprawiedliwiona żadnymi obiektywnymi okolicznościami i nie znajduje podstawy w wartościach konstytucyjnych podlegających silniejszej ochronie niż pomoc osobom niepełnosprawnym.

Na tle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (i związanej z nią zasady poprawnej legislacji) wnioskodawca podkreślił, że nowa regulacja norm czasu pracy przerzuca na osobę niepełnosprawną ryzyko nieprawidłowego działania lekarza i pracodawcy. Ustawodawca nie wprowadził bowiem

żadnych kryteriów umożliwiających kontrolę nad wydaniem i odmową wydania zaświadczeń lekarskich o konieczności stosowania wobec danej osoby obniżonych norm czasu pracy ani mechanizmów umożliwiających obronę pracowników przed pracodawcami odmawiającymi przyjęcia takich zaświadczeń.

W odniesieniu do zasady poprawnej legislacji NSZZ „Solidarność” podniósł, że zaskarżone rozwiązanie jest „nielogiczne, niekonsekwentne i nie przyczyni się do realizacji założonych celów ustawy”, tj. zwiększenia przychodów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) lub zapewnienia środków publicznych na realizację zadań przewidzianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej. Wyjaśnił, że jego zastrzeżenia nie dotyczą dostatecznej określoności przepisów prawa, lecz nieadekwatności wybranych środków do realizacji założonych celów ustawy.

Uzasadniając zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wnioskodawca wskazał, że na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawodawca zmniejszył zaangażowanie środków publicznych z PFRON na dofinansowanie pracodawców wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, a jednocześnie zrekompensował im to, wydłużając czas pracy pracowników ze znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością, bez obowiązku podwyższania ich wynagrodzeń z tego powodu. Koszty reformy, mającej na celu ograniczenie wydatków PFRON na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zostały więc w dużej części przerzucone na osoby niepełnosprawne, o znacznie słabszej pozycji ekonomicznej niż ich pracodawcy i niż inni pracownicy.

Powołując się na art. 69 Konstytucji, NSZZ „Solidarność” podkreślił, że ten wzorzec kontroli ma charakter normy programowej, wyznaczającej cele państwa w zakresie pomocy publicznej dla osób niepełnosprawnych oraz środki ich realizacji. Zadania państwa w tym zakresie wykonują, z woli ustawodawcy, także pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne. Wydłużenie norm czasu pracy osób z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, wynikające z zaskarżonego przepisu, spowoduje obniżenie wynagrodzenia tych osób w przeliczeniu na godzinę pracy. Dotyczy to w szczególności osób, które pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. 5-6 godzin dziennie), oraz osób, które przed nowelizacją obowiązywała siedmiogodzinna dobową normą czasu pracy, lecz które pracowały 8 godzin dziennie (ponieważ ósma godzina pracy była traktowana „na równi z godziną nadliczbową” i przysługiwało za nią wynagrodzenie z dodatkiem za pracę w godzinach nadliczbowych).

Istnieje także możliwość wystąpienia innych, niematerialnych skutków, zaskarżonej regulacji dla osób niepełnosprawnych, w szczególności faktycznego zmuszania ich do rezygnacji z obniżonej normy czasu pracy w drodze nacisków pracodawcy. Wnioskodawca skonkludował, że zrównanie pod względem norm czasu pracy osób z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością z osobami pełnosprawnymi i pogorszenie ich sytuacji materialnej „w sposób oczywisty i jednoznaczny zaprzecza istocie zasady pomocy państwa w zabezpieczeniu [ich] egzystencji i przysposobieniu do pracy”.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 listopada 2011 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, że art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji, zaś postępowanie w pozostałym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do wskazanego przez NSZZ „Solidarność” zakresu zaskarżenia, Marszałek Sejmu stwierdził, że przedmiotem kontroli powinien być jedynie art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, który wprowadził zmiany w art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Wnioskodawca nie przywołał bowiem (ani nie opisał treści) art. 1 pkt 4 lit. b i c ustawy nowelizującej ani też nie sformułował zarzutu niezgodności tych przepisów ze wskazanymi przez siebie wzorcami. Równocześnie Marszałek Sejmu zauważył, że wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej przedmiotem kontroli stanie się ustawa nowelizowana, co jednak nie będzie miało wpływu „na argumentację przedstawioną w stanowisku Sejmu, gdyż zagadnienie prawne poddane ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulegnie zmianie”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, punktem wyjścia do oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu powinno być założenie, że istnieje duża swoboda ustawodawcy określania norm czasu pracy (łącznie z ich zmienianiem na niekorzyść pracownika). Podkreślił on, że art. 66 ust. 2 *in fine* Konstytucji („maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”) nie może być odczytywany „jako konstytucjonalizacja określonego trybu ustalania czy wymiaru czasu pracy jakiegokolwiek grupy pracowniczej”. Dotyczy to czasu pracy wszystkich pracowników, gdyż „przepisy Konstytucji nie dają podstaw do szczególnego traktowania problematyki czasu pracy osób niepełnosprawnych”. Nawet jeżeli uznać, że skrócony wymiar czasu pracy niektórych osób niepełnosprawnych jest sposobem realizacji obowiązków państwa wobec osób niepełnosprawnych, wynikającym z art. 69 Konstytucji, to i tak pozostawiono go do regulacji ustawowej.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa, Marszałek Sejmu wskazał, że okres *vacatio legis* w rozpatrywanym wypadku wynosił 13 miesięcy. Znacznie przekraczał więc typowy czas spoczywania

ustawy (14 dni), wobec czego niewątpliwie zapewniono osobom zainteresowanym możliwość dostosowania się do nowych zasad (zwłaszcza że ustawa nowelizująca nie wprowadziła obowiązku przedstawiania zaświadczeń na specjalnych drukach czy ich uzyskiwania w specjalnym trybie, lecz uprawniła do ich wystawiania lekarzy sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi). Dodatkowo Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że prace legislacyjne nad projektem trwały długo i były prowadzone z udziałem licznych przedstawicieli zainteresowanych środowisk. Zmiana trybu ustalania prawa do skróconego wymiaru czasu pracy nie stanowi także wycofania się ze złożonych przez ustawodawcę obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Choć wnioskodawca nie stawia takiego zarzutu, Marszałek Sejmu uznał, że zaskarżony przepis nie ingeruje także w słuszenie nabyte prawa osób niepełnosprawnych. Dokonana nowelizacja mieści się więc w „ogólnej kompetencji ustawodawczej prawodawcy, obejmującej stanowienie prawa odpowiadającego jego celom politycznym i społecznym”.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zakwestionowana nowelizacja, wprowadzając możliwość oceny indywidualnej sytuacji każdej osoby, służy ochronie osób niepełnosprawnych – zwiększa możliwości ich zatrudnienia i pozwala na ustalanie odpowiedniego wymiaru czasu pracy. W odpowiedzi na zarzut, że zaskarżony przepis nie przewiduje możliwości odwołania się przez niepełnosprawnego pracownika od „zaświadczenia” lekarza w sprawie celowości zastosowania krótszego wymiaru czasu pracy lub odmowy jego wydania, Marszałek przypomina, że każdy pacjent, także poddana badaniom osoba niepełnosprawna, może wnieść sprzeciw od każdej opinii lub orzeczenia lekarza, które mają wpływ na jego prawa lub obowiązki, do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta. Nie można zatem przyjąć, że zakwestionowany przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Co więcej, zdaniem Marszałka Sejmu, art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej „bardziej służy” urzeczywistnieniu tych zasad niż dotychczasowe rozwiązania prawne.

W kontekście zasady poprawnej legislacji Marszałek Sejmu ocenił, że zaskarżona regulacja jest jednoznaczna i zawiera wszelkie elementy pozwalające na poprawną rekonstrukcję norm prawnych. Realizuje także założony cel ustawy, którym – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – było nie tylko poprawienie sytuacji finansowej PFRON, lecz także zwiększenie aktywizacji i wsparcia osób niepełnosprawnych.

Oceniając zarzuty wnioskodawcy na tle art. 69 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżony przepis nie prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej i materialnej osób niepełnosprawnych, ponieważ umożliwia indywidualizację wymiaru czasu pracy. Dodatkowo zwrócił uwagę, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych w godzinach nadliczbowych jest zabronione przez art. 15 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej, wobec czego argumenty NSZZ „Solidarność”, dotyczące negatywnego wpływu nowelizacji na wysokość wynagrodzenia, są nie trafne. Wnioskodawca abstrahuje też od istotnej okoliczności faktycznej, że w wielu wypadkach wydłużenie czasu pracy może zwiększyć szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Poza tym zmiana wysokości wynagrodzenia jest – w opinii Marszałka Sejmu – czynnikiem irrelevantnym z punktu widzenia art. 69 Konstytucji (choć sam wzorzec jest trafnie wskazany, przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja jest nieadekwatna). Wnioskodawca nie wykazał bowiem, że nowe zasady określania wymiaru czasu pracy niektórych osób niepełnosprawnych uniemożliwiają realizację norm programowych zawartych w tym przepisie.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 28 grudnia 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, jest zgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji, a postępowanie w pozostałym zakresie powinno być umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do wskazanego przez wnioskodawcę zakresu zaskarżenia, Prokurator Generalny wskazał, że zarzuty NSZZ „Solidarność” dotyczą w istocie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w zmienionym brzmieniu, a więc ten właśnie przepis powinien być przedmiotem kontroli. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie przepisów zmieniających jest niezbędne zasadniczo tylko wtedy, kiedy kwestionowany jest tryb ich uchwalenia, a taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi. Wobec nieprzedstawienia przez wnioskodawcę uzasadnienia niekonstytucyjności art. 15 ust. 2a i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej, przepisy te nie mogą być zbadane pod względem merytorycznym.

W kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa Prokurator Generalny wskazał, że pracownik, nawiązując stosunek pracy, musi liczyć się z możliwością modyfikacji niektórych przepisów prawa pracy w trakcie trwania tego stosunku np. z powodu zmian społecznych lub gospodarczych. Z tego powodu do analizowanej sytuacji nie ma zastosowania zasada ochrony interesów w toku czy zasada pewności prawa. Zaskarżona regulacja została wprowadzona z bardzo długą *vacatio legis*, umożliwiającą osobom niepełnosprawnym uzyskanie zaświadczenia o konieczności skrócenia norm czasu pracy. Zaświadczenie to jest wydawane po badaniu lekarskim, zmierzającym do stwierdzenia, czy stan zdrowia (stopień naruszenia sprawności

organizmu) uzasadnia zastosowanie wobec danej osoby odstępstwa od ogólnych norm czasu pracy. Zaświadczenie, zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega kontroli Komisji Lekarskiej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, a podjęte w jego rezultacie postępowanie pracodawcy – kontroli sądu pracy i Państwowej Inspekcji Pracy.

W związku z zarzutami wnioskodawcy dotyczącymi naruszenia zasady poprawnej legislacji, Prokurator Generalny podniósł, że zaskarżone rozwiązanie realizuje jeden z celów ustawy (zwiększenie możliwości uzyskania zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne), jest też jasne i precyzyjne. Równocześnie zastrzegł, że trudno jest ocenić, czy i w jakim stopniu założenia ustawodawcy zostaną zrealizowane, ponieważ zaskarżony przepis w momencie sporządzania stanowiska nie wszedł jeszcze w życie.

Nawiązując do zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny nie zgodził się z argumentem, że kwestionowane rozwiązanie przerzuca na osoby niepełnosprawne ciężar wprowadzonych zmian dotyczących ograniczenia finansowego w sprawie z PFRON zatrudniania osób niepełnosprawnych. Cel zaskarżonego rozwiązania był bowiem inny niż wskazany przez wnioskodawcę.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 69 Konstytucji Prokurator Generalny podkreślił, że ustawa zasadnicza nie określa „prawa do konkretnego poziomu maksymalnych norm czasu pracy poszczególnych grup zawodowych”. Trudno zatem wywieść ze wskazanego wzorca kontroli „prawo do świadczenia pracy przez określone grupy społeczne według skróconego, i to do konkretnego poziomu, wymiaru czasu pracy”. Wnioskodawca nie wskazał przy tym, w jaki sposób uzależnienie prawa do skróconego czasu pracy od uzyskania zaświadczenia lekarskiego narusza istotę prawa wyrażonego w art. 69 Konstytucji. Przekonującym argumentem nie może być to, że pod rządem przepisów przed nowelizacją ósma godzina pracy osób niepełnosprawnych była traktowana przez pracodawców jako godzina nadliczbowa – art. 15 ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej zabrania bowiem przedłużania czasu pracy pracowników niepełnosprawnych ponad ustawową normę, a niezgodna z prawem praktyka nie może stanowić uzasadnienia niekonstytucyjności zaskarżonego rozwiązania.

5. Przewodniczący składu orzekającego, pismami z 9 października 2012 r., zwrócił się do Rzecznika Praw Pacjenta oraz do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o udzielenie informacji na temat sposobu stosowania art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w części dotyczącej określonego w nim zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy. Trybunał Konstytucyjny pytał o sposób kontrolowania tego rodzaju zaświadczeń bądź odmowy ich wydania.

5.1. W piśmie z 24 października 2012 r. Rzecznik Praw Pacjenta poinformował, że na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: ustawa o prawach pacjenta) nie jest możliwe skuteczne wniesienie przez zainteresowane osoby niepełnosprawne sprzeciwu od odmowy wydania, przewidzianego w art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zaświadczenia o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.

Uzasadniając swoje stanowisko, Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśnił, że osoba niepełnosprawna występująca o tego rodzaju zaświadczenie nie jest pacjentem, w rozumieniu przepisów ustawy o prawach pacjenta. Status „pacjenta” jest bowiem ściśle związany z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, określonych w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o prawach pacjenta w związku z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.), obejmujących działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywróceniu lub poprawie stanu zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania.

Rzecznik Praw Pacjenta zasugerował, że omawiane zaświadczenie, jako związane z obowiązkami i uprawnieniami pracowniczymi, powinno być kontrolowane w trybie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 229 § 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy albo k.p.).

5.2. Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej: Pełnomocnik Rządu), w piśmie z 9 listopada 2012 r., poinformował, że w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 5 listopada 2012 r. do Biura Pełnomocnika Rządu wpłynęło ok. 35 pism od osób niepełnosprawnych, dotyczących odmowy wydania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, informujących o braku możliwości odwołania się od negatywnej decyzji lekarza przeprowadzającego badania profilaktyczne pracowników w tym zakresie (również o braku możliwości wniesienia sprzeciwu do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta) lub zawierających postulat zmiany znowelizowanego przepisu.

Jak wskazuje Pełnomocnik Rządu, najczęściej podawaną przyczyną odmowy wydania wspomnianego zaświadczenia były: brak szczegółowych przesłanek jego wydania, brak określenia badań, jakie przeprowadzać

mają lekarze wykonujący badania, których celem jest ocena zasadności stosowania skróconej normy czasu pracy, brak kryteriów oceny możliwości osoby niepełnosprawnej i ich wpływu na długość czasu pracy pracownika niepełnosprawnego oraz brak wskazania trybu postępowania w wypadku chęci skorzystania przez osobę niepełnosprawną z tego uprawnienia.

Pełnomocnik Rządu poinformował również, że wystąpił do Rzecznika Praw Pacjenta o potwierdzenie możliwości wnoszenia przez osoby niepełnosprawne sprzeciwu do Komisji Lekarskiej, wobec odmowy wydania zaświadczeń o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy, określonego w art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta. Udzielając odpowiedzi w tej kwestii, Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśnił, że osobie niepełnosprawnej nie przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu w rozumieniu art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta.

II

Na rozprawie 13 czerwca 2013 r. przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował zakres zaskarżenia, wnosząc o zbadanie zgodności art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475; dalej: ustawa nowelizująca), z art. 2 i art. 69 Konstytucji.

Ponadto, przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że kwestionuje art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej zakresowo, tzn. w części, w jakiej przepis ten uzależnia zastosowanie skróconego czasu pracy do osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy.

Uzupełniając argumentację zawartą we wniosku, przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że wprowadzona zmiana nie może być uznana za prowadzącą do realizacji głównych celów stawianych w ustawie o rehabilitacji zawodowej, do których należy zwiększenie szans zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wbrew założeniom ustawodawcy, obowiązywanie, co do zasady ośmiogodzinnej dziennie normy czasu pracy, która mogłaby być skrócona na podstawie zaświadczenia lekarza, nie spowoduje, zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, zakładanego wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Zarówno przed wejściem w życie zakwestionowanego przepisu, jak i obecnie obowiązuje art. 16 ustawy o rehabilitacji zawodowej, umożliwiający na wniosek osoby niepełnosprawnej i za zgodą lekarza odstępianie od stosowania w stosunku do osoby niepełnosprawnej norm czasu pracy, o których mowa w art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej. W poprzednim, a także obecnym stanie prawnym istniała możliwość pracy osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w ramach ośmiogodzinnej normy czasu pracy. W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, wydłużenie dobowej normy czasu pracy osób niepełnosprawnych raczej przyczyni się do spadku liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych, gdyż do wykonania danej pracy w określonym czasie będzie potrzebna mniejsza liczba pracowników.

W związku z tą wypowiedzią, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się z pytaniem do Pełnomocnika Rządu, czy dysponuje danymi dotyczącymi wpływu zaskarżonego przepisu na poziom zatrudnienia osób ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością. Pełnomocnik Rządu, odpowiadając na pytania sędziów, wyjaśnił, że nie dysponuje danymi, pozwalającymi na udzielenie odpowiedzi w tym zakresie.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego dokonał zmiany w stosunku do stanowiska wyrażonego w piśmie z 28 grudnia 2011 r., wnosząc o orzeczenie, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w zakresie, w jakim nie określa warunków wydawania zaświadczeń lekarskich o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy oraz nie przewiduje możliwości odwołania się od tego rodzaju zaświadczeń, jest niezgodny z art. 2 i art. 69 Konstytucji.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że ustawodawca, wprowadzając możliwość indywidualnego (w niniejszej sprawie krótszego) wymiaru czasu pracy, dostosowanego do stanu zdrowia pracownika, w oparciu o zaświadczenie o celowości stosowania skróconego czasu pracy, nie określił trybu postępowania przy wydawaniu tego rodzaju zaświadczenia oraz nie przewidział żadnego mechanizmu kontroli w odniesieniu do tego rodzaju zaświadczenia. W rezultacie, zdaniem przedstawiciela Prokuratora Generalnego, ustawodawca stworzył uprawnienie, które jest uprawnieniem iluzorycznym.

Po uzyskaniu odpowiedzi na postawione uczestnikom postępowania pytania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku i przedmiot orzekania.

Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” (dalej: wnioskodawca lub NSZZ „Solidarność”), w *petitum* wniosku z 25 stycznia 2011 r., wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 226, poz. 1475; dalej: ustawa nowelizująca). Przepis ten wprowadził zmiany do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej lub ustawa), które weszły w życie 1 stycznia 2012 r.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie konstytucyjności ustawy nowelizującej po wejściu w życie wprowadzonych przez nią zmian jest właściwe jedynie wtedy, gdy zakwestionowanej regulacji stawiane są zarzuty proceduralne, dotyczące niedochowania właściwego trybu legislacyjnego. Jeżeli zaś wątpliwości podmiotu inicjującego postępowanie odnoszą się do *meritum* zmian wprowadzanych przez ustawę nowelizującą, przedmiotem kontroli powinna być ustawa nowelizowana (por. np. wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, cz. III, pkt 2.1; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, cz. III, pkt 1).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zachodzi druga z powyższych sytuacji. W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy zatem uznać, że intencją wnioskodawcy było zakwestionowanie przede wszystkim: art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zmienionego przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy nowelizującej, a także, związanego z nim przepisu art. 15 ust. 2a ustawy o rehabilitacji zawodowej, dodanego przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy nowelizującej oraz art. 15 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej, zmienionego przez art. 1 pkt 4 lit. c ustawy nowelizującej.

W powyższym kontekście należy zauważyć, że wniosek NSZZ „Solidarność” został wniesiony do Trybunału Konstytucyjnego jedenaście miesięcy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (25 stycznia 2011 r., podczas gdy ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r.). W ówczesnym stanie prawnym przedmiot zaskarżenia został więc wskazany właściwie, a konieczność dokonania jego korekty wynika z czasu rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Równocześnie należy zauważyć, że całość wniosku NSZZ „Solidarność” koncentruje się na zagadnieniu zmiany wymiaru czasu pracy osób niepełnosprawnych z orzeczonym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, a więc dotyczy znowelizowanego art. 15 ust. 2, rozpoznawanego w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Wnioskodawca nie podnosi zaś żadnych wątpliwości co do zgodności art. 15 ust. 2a i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej z Konstytucją ani nie przytacza w tym zakresie żadnych argumentów (treść tych regulacji nie jest nawet w jego pismach omawiana jako kontekst wprowadzonej reformy). Rozpoznanie wniosku odnośnie do tych przepisów nie jest więc dopuszczalne z uwagi na niespełnienie warunków formalnych, wymienionych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), tj. niesformułowanie zarzutów niezgodności z Konstytucją i brak ich uzasadnienia. Przedmiotem kontroli merytorycznej może więc być jedynie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w kontekście jej art. 15 ust. 1.

2. Legitymacja procesowa wnioskodawcy.

W ramach formalnej kontroli wniosku konieczne było ustalenie, czy NSZZ „Solidarność” – jako wnioskodawca o legitymacji szczególnej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 2 Konstytucji – ma prawo do skutecznego zainicjowania postępowania w ustalonym wyżej zakresie.

Jako podstawę prawną swojego wniosku wnioskodawca wskazał uchwałę Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 1/11 z 25 stycznia 2011 r. (dalej: uchwała), której prawidłowe powzięcie potwierdza załączony do wniosku wyciąg z protokołu posiedzenia. Zgodnie z § 34 ust. 3 pkt 6 Statutu NSZZ „Solidarność” (w brzmieniu uwzględniającym zmiany uchwalone 16 października 2009 r. przez XXII Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”; dalej: statut), Komisja Krajowa jest „ogólnokrajową władzą wykonawczą” związku, której przysługuje m.in. prawo do kierowania działalnością związku i do jego reprezentowania na zewnątrz (por. § 41 ust. 1 statutu). Prawo do zwracania się przez tę władzę z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie zostało w statucie związku wymienione wprost, lecz wynika z § 43 tego aktu, zgodnie z którym władzom wykonawczym związku przysługują również uprawnienia i obowiązki określone m.in. w uchwałach Komisji Krajowej.

Treść wniosku, odzwierciedla ustalenia co do wzorców i przedmiotu kontroli, zawarte we wskazanej uchwale. Jediną różnicę stanowi niepowołanie w uchwale *expressis verbis* zasady bezpieczeństwa prawnego, co (ze względu na zawieranie się tej zasady w wymienionej w tym dokumencie zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) ma jednak znaczenie drugorzędne. Działanie wnioskodawcy w zakresie udzielonego mu upoważnienia należy więc uznać za bezsporne.

Wątpliwości nie budzi również to, że kwestia zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 i art. 69 Konstytucji należy do zakresu działania NSZZ „Solidarność”. Wnioskodawca – zgodnie z wymogami art. 32 ust. 2 ustawy o TK – powołał w tym zakresie odpowiednie postanowienia statutu, w myśl których związek zrzesza m.in. pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (por. § 5 ust. 1 statutu), a jego celem jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków związku, w tym w szczególności działanie na rzecz osób niepełnosprawnych i potrzebujących szczególnej troski (por. § 6 pkt 9 statutu). Zakwestionowane regulacje, dotyczące norm czasu pracy pracowników o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w sposób oczywisty mieszczą się w tak określonym zakresie działania wnioskodawcy.

3. Problemy konstytucyjne.

Problemem konstytucyjnym w rozpoznawanej sprawie jest, po pierwsze, zgodność z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej, zrównania, co do zasady, ustawowych norm czasu pracy pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością z normami czasu pracy pracowników pełnosprawnych lub dotkniętych lekką niepełnosprawnością (z zastrzeżeniem możliwości ubiegania się o zastosowanie krótszego czasu pracy przez pracowników ze znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością).

Po drugie – dopuszczalność zmiany regulacji norm czasu pracy pracowników z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, na ich niekorzyść, w świetle wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego.

Po trzecie – zgodność z art. 2 Konstytucji (z zasadą przyzwoitej legislacji) zaskarżonego przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, który, uzależniając zastosowanie do pracownika ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością krótszej normy czasu pracy od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia czasu pracy, nie określił trybu wydawania tego rodzaju zaświadczeń ani środków ich zaskarżania bądź odmowy ich wydania.

4. Normy czasu pracy osób niepełnosprawnych – uwagi ogólne.

4.1. Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej, niepełnosprawność to „trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy” (por. art. 2 pkt 10 tej ustawy). Osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy są jednak wyłącznie osoby, których niepełnosprawność została potwierdzona stosownym orzeczeniem:

– jednego z zespołów orzekających (powiatowych – w pierwszej instancji, wojewódzkich – w drugiej instancji) o zakwalifikowaniu do jednego z trzech stopni niepełnosprawności (jedynie w odniesieniu do osób, które nie ukończyły szesnastego roku życia, wydawane jest orzeczenie o niepełnosprawności bez orzeczenia stopnia – art. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 3, art. 4, art. 4a i art. 6 tej ustawy);

– orzeczeniem o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, wydanym przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie odrębnych przepisów (art. 1 pkt 2 i art. 5 tej ustawy).

Stopnie niepełnosprawności są w ustawie o rehabilitacji zawodowej zdefiniowane w następujący sposób:

– do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 tej ustawy); osoby te mogą być zatrudniane u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnienia w formie telepracy (art. 4 ust. 5 tej ustawy);

– do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 tej ustawy); podobnie jak osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, także osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mogą być zatrudniane u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej pod warunkiem przystosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej lub zatrudnienia w formie telepracy (art. 4 ust. 5 tej ustawy);

– do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu ze zdolnością, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować za pomocą wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne (art. 4 ust. 3 analizowanej ustawy).

Niezdolność do samodzielnej egzystencji w rozumieniu przywołanych przepisów oznacza „naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację” (art. 4 ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

4.2. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych jest elementem ich rehabilitacji zawodowej (definicja tego rodzaju rehabilitacji jest zawarta w art. 8 ustawy o rehabilitacji zawodowej), a więc działań zmierzających do osiągnięcia – przy aktywnym uczestnictwie tych osób – „możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej” (ogólną definicję rehabilitacji osób niepełnosprawnych zawiera art. 7 ustawy).

Osoby niepełnosprawne będące pracownikami mają – w porównaniu z innymi pracownikami – szczególne uprawnienia, z których część przysługuje wszystkim osobom niepełnosprawnym, a niektóre są uzależnione od stopnia niepełnosprawności.

Zatrudnianie bądź niezatrudnianie osób niepełnosprawnych ma też wpływ na sytuację pracodawców.

Po pierwsze, pracodawcy zatrudniający ogółem powyżej 25 pracowników mają obowiązek dokonywanie miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON); z obowiązku tego zwolnieni są pracodawcy, zatrudniający osoby niepełnosprawne, u których wskaźnik zatrudnienia tych osób wynosi co najmniej 6% (art. 21 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Po drugie, pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne mają możliwość otrzymania (pod warunkiem spełnienia przesłanek ustawowych) wsparcia ze środków PFRON w postaci:

– miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych w wysokości proporcjonalnej do stopnia niepełnosprawności pracowników (odpowiednio: w pierwszym półroczu 2012 r. – 170%, 125% i 50%, w drugim półroczu 2012 r. – 180%, 115% i 45%, a docelowo, od 1 stycznia 2013 r. – 180%, 100% lub 40% najniższego wynagrodzenia, z możliwością jego zwiększenia w wypadku zatrudniania niektórych kategorii osób niepełnosprawnych o dalsze 40%; dofinansowanie to nie może jednak stanowić więcej niż 75% lub 90% faktycznie poniesionych kosztów pracy – art. 26a ust. 1, 1b i 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej oraz art. 12 ustawy nowelizującej) i wymiaru ich czasu pracy (art. 26a, art. 26b i art. 26c ustawy o rehabilitacji zawodowej);

– zwrotu kosztów adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych, adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej wykonywanie pracy lub funkcjonowanie w zakładzie pracy, zakupu i autoryzacji oprogramowania na użytek pracowników niepełnosprawnych (art. 26 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej);

– zwrotu kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy (art. 26d ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej);

– zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla nowo zatrudnionej osoby niepełnosprawnej, która wcześniej nie pracowała (art. 26e ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Pracodawca ma ponadto możliwość ubiegania się o status zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej, z czym wiążą się m.in. określone w ustawie preferencje podatkowe (art. 31 ustawy o rehabilitacji zawodowej) i dostęp do dodatkowych środków z PFRON (art. 32 wspomnianej ustawy).

4.3. Ze względu na to, że przedmiotem niniejszej sprawy były normy czasu pracy osób niepełnosprawnych, konieczne stało się przedstawienie ewolucji regulacji prawnej tych norm.

Pierwsza próba kompleksowego uregulowania zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w tym ich czasu pracy, została podjęta po II wojnie światowej została podjęta dosyć późno. Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 30, poz. 116, ze zm.) nakazywał wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie zasad planowego zatrudnienia inwalidów. Upoważnienie to zostało jednak zrealizowane dopiero kilkanaście lat później, przez wydanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. w sprawie planowego zatrudniania inwalidów (Dz. U. Nr 20, poz. 88, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1967 r.), obowiązującego od 1 czerwca 1967 r. do 1 stycznia 1983 r. Zgodnie z § 11 ust. 1 tego rozporządzenia, zakłady pracy były obowiązane „w miarę potrzeby, do organizowania

dla inwalidów, których stan zdrowia tego wymaga, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy z odpowiednio zmniejszoną płacą”. Podstawą zatrudnienia inwalidy w niepełnym wymiarze godzin pracy miały być „ustalenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia lub umowa zawarta między zakładem pracy a zainteresowanym inwalidą” (§ 11 ust. 2 rozporządzenia z 1967 r.).

W odmienny sposób kwestię czasu pracy osób niepełnosprawnych uregulowano w latach osiemdziesiątych, w dwóch kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie czasu pracy i płatnych urlopów dodatkowych dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów, wydanych na podstawie art. 129 § 2 i art. 160 k.p. – z 11 grudnia 1981 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 175; dalej: rozporządzenie z 1981 r., obowiązujące od 1 stycznia 1982 r. do 27 maja 1984 r.) oraz z 16 maja 1984 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 143, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1984 r., obowiązujące od 28 maja 1984 r. do 30 czerwca 1991 r.). W obydwu tych aktach wykonawczych czas pracy pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidzkiej był ustawowo skrócony w porównaniu z regulacjami powszechnymi i wynosił 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (§ 1 rozporządzenia z 1981 r. i § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1984 r.), przy czym – odmiennie niż w rozporządzeniu z 1967 r. – nie mogło to skutkować obniżeniem wynagrodzenia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia z 1981 r. i § 2 ust. 3 rozporządzenia z 1984 r.). W 1984 r. przewidziano jednak możliwość stosowania zwykłych norm czasu pracy do tych pracowników – inwalidów objętych zakresem rozporządzeń, którzy pracowali „przy pilnowaniu” (§ 1 ust. 2 rozporządzenia z 1984 r.), a w 1990 r. – „gdy na wniosek pracownika zakład społecznej służby zdrowia sprawujący nad nim opiekę stwierdzi, że inwalidztwo oraz stan zdrowia pracownika i rodzaj wykonywanej pracy pozwala na zatrudnienie go w ogólnie obowiązującym wymiarze czasu pracy, a zakład pracy wyrazi na to zgodę” (§ 1 ust. 5 rozporządzenia z 1984 r., w brzmieniu obowiązującym od 30 lipca 1990 r.).

Powyższe zasady zostały utrzymane (z niewielkimi modyfikacjami) po 1989 r. W ustawie z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 46, poz. 201, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.), która weszła w życie 1 lipca 1991 r., przewidziano:

– maksymalną normę czasu pracy 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo dla wszystkich niepełnosprawnych (art. 9 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.), a 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo dla pracowników zaliczonych do I lub II grupy inwalidów (art. 10 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.; od 1 września 1997 r. zastąpiono w tym przepisie I i II grupę inwalidów – znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności – art. 42a ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r., dodany przez art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. Nr 100, poz. 461), z wyjątkiem pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych „przy pilnowaniu” oraz tych, co do których zgodę wyrazi lekarz sprawujący opiekę nad pracownikiem (por. art. 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.);

– zakaz zatrudniania osób niepełnosprawnych w porze nocnej (art. 9 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.; w ustawie tej nie było wyraźnego zakazu zatrudniania tej kategorii pracowników w godzinach nadliczbowych);

– zakaz obniżenia wynagrodzenia ze względu na stosowanie skróconych norm czasu pracy (art. 13 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej z 1991 r.).

Te same zasady zostały następnie recypowane do obowiązującej ustawy z 1997 r., która weszła w życie 1 stycznia 1998 r.

1 stycznia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej, która zasadniczo zmieniła dotychczas stosowane rozwiązania. Zamiast obowiązującego od lat osiemdziesiątych XX w. obniżenia norm czasu pracy wszystkich pracowników o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności, wprowadzono zasadę, że normy te są tożsame z normami ogólnymi, a jedynie wyjątkowo mogą zostać skrócone w odniesieniu do konkretnego pracownika niepełnosprawnego zatrudnionego na danym stanowisku pracy, na podstawie zaświadczenia lekarskiego o celowości zastosowania wobec niego skróconej normy czasu pracy, do 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej). Zmiany dotyczące wymiaru czasu pracy pracowników z umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2012 r.

5. Geneza zaskarżonej regulacji i jej *ratio legis*.

Aby właściwie ocenić nowe brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, konieczne stało się przedstawienie genezy i *ratio legis* tego uregulowania.

Propozycja zmiany norm czasu pracy osób niepełnosprawnych była zawarta w poselskim projekcie ustawy nowelizującej z 20 lipca 2010 r. (druk sejmowy nr 3292/VI kadencja Sejmu), wniesionej z powodu „konieczności

podjęcia natychmiastowych działań, które zapobiegą utracie płynności finansowej [PFRON] od 2011 r.” (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy).

W projekcie tym proponowano, aby art. 15 ust. 2 brzmiał: „Czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo”, a po ust. 2 miał zostać dodany ust. 2a: „Lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne pracowników lub w razie jego braku lekarz sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną może wydać zaświadczenie wskazujące, że czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo” (art. 1 pkt 5 lit. a i b projektu ustawy). Oznaczało to utrzymanie zasad dotychczasowych (tj. normy 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo) w odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, a modyfikację jedynie sytuacji osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, polegającą na objęciu tej kategorii pracowników powszechnymi normami czasu pracy, z możliwością ich indywidualnego skrócenia na podstawie zaświadczenia lekarskiego.

Jak wskazywano w uzasadnieniu, „Wprowadzenie regulacji ograniczających czas pracy osób niepełnosprawnych ma za zadanie niwelowanie pewnych ograniczeń wynikających z niepełnosprawności”. W opinii projektodawców, „zasadne jest wprowadzenie rozwiązań chroniących w tym zakresie osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym i umiarkowanym, z zastrzeżeniem, że w przypadku niższego stopnia niepełnosprawności to lekarz powinien stwierdzać zasadność ustalenia zmniejszonego wymiaru czasu pracy” (s. 4 uzasadnienia projektu ustawy).

Proponowane w projekcie rozwiązanie zostało krytycznie ocenione zarówno przez część ekspertów sejmowych, jak i niektóre instytucje i organizacje biorące udział w konsultacjach społecznych (wszystkie cytowane niżej dokumenty są dostępne na stronie internetowej (<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3292.htm>)).

W jednej z dwóch opinii prawnych w sprawie projektu ustawy ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych podniósł m.in., że „rezygnacja ze skróconego wymiaru czasu pracy dla tych osób [o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności] może być sprzeczna z kryteriami orzekania o występowaniu umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i prowadzić do zrównania ich sytuacji prawnej z osobami z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną”. Możliwość uzyskania odstępstwa od nowych zasad na podstawie zaświadczenia lekarskiego została natomiast oceniona jako korzystna jedynie „dla osób pracujących w warunkach nieuciążliwych lub wykonujących pracę o takim charakterze, które chciałyby pracować w większym wymiarze czasu pracy oraz dla pracodawców mogących w większym zakresie korzystać z pracy tych pracowników”.

Zauważono przy tym, że „projektodawcy nie wprowadzili żadnych kryteriów określających zasadność uznania przez lekarza wprowadzenia dla tej kategorii osób obniżonych norm czasu pracy”, a pozostawienie tej kwestii dyskrecjonalnej decyzji lekarza może w praktyce powodować, że każda osoba zaliczona do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, która zwróci się do lekarza, otrzyma odpowiednie zaświadczenie. Dodatkowo zauważono, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano skutków proponowanych zmian dla sytuacji prawnej i zawodowej osób niepełnosprawnych (zob. M. Szczepańska, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z 9 września 2010 r.*, s. 5-6). Ocena zakwestionowanego rozwiązania nie była przedmiotem drugiej opinii eksperckiej o analizowanym projekcie ustawy.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (dalej: PKPP „Lewiatan”) w opinii na temat tego projektu wskazała natomiast, że konieczne jest usunięcie z niej „ustawowych barier utrudniających zatrudnienie osób niepełnosprawnych”, do których zaliczyła m.in. maksymalny siedmiogodzinny dzień pracy dla osób z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności. Postulując likwidację tego rozwiązania, PKPP „Lewiatan” stwierdziła, że takie normy czasu pracy „fizycznie” uniemożliwiają zatrudnienie osoby niepełnosprawnej np. w fabryce funkcjonującej w ruchu ciągłym. W tym kontekście pozytywnie oceniła likwidację odstępstw dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, uznała jednak to za rozwiązanie połowiczne i wniosła o wprowadzenie jako zasady ośmiogodzinnego dnia pracy dla wszystkich niepełnosprawnych, z możliwością skrócenia tego wymiaru, tylko w odniesieniu do osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności na podstawie zaświadczenia lekarskiego. W swojej opinii PKPP „Lewiatan” zaproponowała nowe brzmienie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, które wyraźnie stanowiło inspirację dla dalszych prac legislacyjnych (por. s. 3-4 opinii).

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” w opinii na temat nowelizacji z 27 sierpnia 2010 r. także krytycznie oceniła postulowane rozwiązania, lecz z zupełnie innych powodów. Podniosła mianowicie, że propozycja wydłużenia czasu pracy osób niepełnosprawnych o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności jest „ukłonem w stronę pracodawców”, którzy w ten sposób „mają sobie wyrównać straty”, jakie poniosą z tytułu zmniejszonego o 40% limitu dofinansowania z PFRON na tę kategorię pracowników. Przepis umożliwiający obniżenie wymiaru czasu pracy na podstawie zaświadczenia lekarskiego NSZZ „Solidarność” oceniła jako regulację, która w praktyce będzie

„martwa”. W rezultacie skonstatowała, że poza oszczędnościami pracodawców, wydłużenie czasu pracy osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie ma uzasadnienia (s. 2 opinii).

Zastępca Głównego Inspektora Pracy w piśmie z 15 września 2010 r. (s. 2 i 3) zgłosił zastrzeżenia m.in. co do braku doprecyzowania w projekcie ustawy nowelizującej podmiotów uprawnionych do występowania o obniżenie norm czasu pracy (wskazując jednocześnie, że wykładnia celowościowa skłania do uznania, że podmiotem tym powinien być pracownik) oraz braku związania pracodawcy dokumentem wystawionym przez lekarza (w tym kontekście postulował on zastąpienie „zaświadczenia” lekarskiego, które jedynie potwierdza określony fakt lub stan, „orzeczeniem” lekarskim). Sama kwestia wydłużenia norm czasu pracy pracowników z najcięższą niepełnosprawnością nie była przez niego analizowana.

Podczas prac legislacyjnych w sejmowej podkomisji Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zmieniono treść projektowanego przepisu w kierunku zasugerowanym przez PKPP „Lewiatan”, tj. rozciągnięto nowe zasady także na osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nowe brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej zostało zaproponowane w sprawozdaniu tej podkomisji z 5 października 2010 r., a następnie zaaprobowane w toku dalszych prac (Biuletyn z posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 6 października 2010 r., nr 4190/VI kadencja Sejmu, s. 7 i 8; Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, druk nr 3454/VI kadencja Sejmu).

6. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 Konstytucji – zasadą sprawiedliwości społecznej.

6.1. Ocenę zakwestionowanych regulacji należało rozpocząć od stwierdzenia, że – w świetle art. 66 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku (tj. wskazanym przedmiotem zaskarżenia i wzorcami kontroli), lecz nie jest związany przedstawioną w nim argumentacją. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien wszechstronnie wyjaśnić sprawę. Nie może więc ograniczać się do oceny zarzutów sformułowanych wyraźnie przez wnioskodawcę i jego argumentów, lecz powinien uwzględnić całokształt treści porównywanych regulacji – ustawowej oraz konstytucyjnej.

6.2. Zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji, jest – w ujęciu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – najczęściej łączona z zasadą równości, jako jeden z wyznaczników dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych (por. zwłaszcza wyrok z 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124). W tym kontekście należy wyraźnie podkreślić, że wniosek NSZZ „Solidarność” nie dotyczy tej funkcji omawianego wzorca kontroli, co jest konsekwencją braku wskazania jako wzorca badania konstytucyjności art. 32 ust. 1 Konstytucji. Treść zasady sprawiedliwości jest jednak bogatsza niż zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, polegające na nakazie ochrony i realizacji szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej i bezpieczeństwa socjalnego (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136). Można więc powiedzieć, że zastosowanie zasad sprawiedliwości społecznej może prowadzić do korekty zasady równości.

Zastosowanie zasady sprawiedliwości społecznej nie dopuszcza nadmiernego (drastycznego) różnicowania sytuacji życiowej członków społeczeństwa należących do różnych grup społecznych; przewiduje proporcjonalne (adekwatne) wynagrodzenie zasług (pracy); zapewnia wszystkim obywatelom zbliżone szanse rozwoju; gwarantuje pomoc władz publicznych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić. Realizacja tych zasad zakłada dopuszczalność interwencji państwa w stosunki społeczno-gospodarcze w interesie słabszych podmiotów.

6.3. Aby ocenić art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej należało dokonać bilansu zaskarżonego rozwiązania z punktu widzenia trzech kategorii podmiotów: osób niepełnosprawnych, pracodawców oraz społeczeństwa jako całości.

W tym pierwszym aspekcie należy wskazać, że zaskarżone rozwiązanie stanowi wyraz istotnej zmiany założeń ustawodawcy co do sposobu traktowania zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Rozwiązania obowiązujące do końca 2011 r. zostały oparte na założeniu, że wszystkie będące w stosunku pracy osoby niepełnosprawne o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności powinny się pod względem czasu pracy traktować jednakowo i preferencyjnie w stosunku do pracowników pełnosprawnych oraz pracowników z lekką niepełnosprawnością. Zakwestionowane rozwiązanie stanowi zaś wyraz innej filozofii: pracownicy będący osobami niepełnosprawnymi mają być traktowani w analizowanym zakresie, co do zasady, tak samo jak pracownicy

pełnosprawni. Innymi słowy, dotychczasowy wyjątek (stosowanie ogólnych norm czasu pracy) stał się obecnie zasadą, a dotychczasowa zasada – wyjątkiem. Ta zmiana – w opinii autorów nowelizacji – ma sprzyjać integracji społecznej tej kategorii pracowników (w szczególności ich włączeniu do zespołu pracowniczego). Z drugiej zaś, w sferze psychologicznej ma stanowić podstawę do wzmocnienia poczucia własnej wartości tych osób, które nie zawsze potrzebują (i chcą) być traktowane wyjątkowo, a często mogą pracować w takim samym wymiarze czasowym, jak i w pełni sprawni współpracownicy, i z porównywalnymi wynikami (np. osoby niewidome w telemarketingu). W ujęciu zaskarżonej regulacji, to od pracownika zależy, czy będzie się ubiegał – ze względu na własne możliwości czy rodzaj wykonywanej pracy – o obniżenie wymiaru czasu pracy, czy też nie – pozwala ona więc na upodmiotowienie osoby niepełnosprawnej, zezwalając jej na inicjatywę we własnych sprawach.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, teza ta nie zasługuje na aprobatę. Nie można zgodzić się z założeniem, że wszystkie, co do zasady, osoby ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością są w stanie pracować bez szkody dla swojego zdrowia w takim samym wymiarze czasu pracy jak osoby pełnosprawne (lub dotknięte lekką niepełnosprawnością). Należy przypomnieć, że do grupy osób ze znaczną niepełnosprawnością zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagające, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Do tej grupy zalicza się między innymi osoby poruszające się na wózkach inwalidzkich z uwagi na paraliż i bezwład całego ciała (tetraplegików) lub od pasa w dół (paraplegików). Zaś do grupy osób z umiarkowaną niepełnosprawnością zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagające czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (por. uwagi zawarte w cz. III, pkt 4 tej części uzasadnienia). Szczegółowe standardy w zakresie kwalifikowania do określonego stopnia niepełnosprawności określa rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 139, poz. 1328, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 15 lipca 2003 r.)

Należy więc założyć, że osoby dotknięte tak ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu muszą z reguły włożyć więcej wysiłku w wykonywanie pracy i szybciej się męczyć niż osoby zdrowe wykonujące taką samą pracę. Długotrwałe przebywanie na wózku zwiększa ich podatność na powstawanie odleżyn lub innych komplikacji zdrowotnych. Ograniczenia wynikające z niepełnosprawności wywołują też z reguły większy stres w związku z pracą i z komunikacją z innymi osobami. Ciężko poszkodowane niepełnosprawne osoby potrzebują też więcej czasu wolnego na wykonywanie codziennych czynności życiowych i dbanie o zdrowie, w tym m.in. na pielęgnację przeciwo-dleżynową. Nieprzypadkowo przed kilkudziesięcioma laty ustawodawca wprowadził dla nich obniżoną normę czasu pracy, z jednoczesnym zakazem zmniejszania ich wynagrodzenia, aby w ten sposób chronić ich zdrowie i podstawy egzystencji jako słabszych, członków społeczeństwa. Jednocześnie dotychczasowa regulacja umożliwiała tym spośród nich, którzy czuli się na siłach pracować w wymiarze czasu pracy obowiązującym pracowników w pełni sprawnych lub z lekką niepełnosprawnością, na ich wniosek i za zgodą właściwego lekarza, zatrudnienie w takim właśnie „normalnym” wymiarze. Nie jest więc prawdziwe twierdzenie, jakoby dopiero na gruncie znowelizowanej ustawy o rehabilitacji zawodowej niepełnosprawni pracownicy mogą mieć wpływ na to, według jakich norm czasu pracy są zatrudnieni, a więc być potraktowani podmiotowo. W poprzednim stanie prawnym było im znacznie łatwiej występować o zmianę wymiaru czasu pracy, gdyż było to korzystne dla pracodawcy, a obecnie, po nowelizacji prośba o zastosowanie skróconego czasu pracy pracownika niepełnosprawnego, jest niekorzystna dla pracodawcy. Toteż nie jest pozbawiona podstaw obawa wyrażona przez wnioskodawcę, że pracownicy ci, nie chcąc narazić się pracodawcy, nie będą występować o skrócenie czasu pracy, choć ich stan zdrowia, w zestawieniu z rodzajem lub warunkami pracy, obiektywnie to uzasadnia.

W kontekście zasady sprawiedliwości wnioskodawca zarzuca ponadto, że podwyższenie norm czasu pracy wpływa negatywnie na wysokość wynagrodzenia niepełnosprawnych pracowników.

Rzeczywiście, nowe normy czasu pracy mogą mieć – przynajmniej w niektórych wypadkach – negatywne skutki dla pracowników niepełnosprawnych, dotyczące ich praw majątkowych. Osoby, których wynagrodzenie jest ustalane stawką godzinową, albo zależne od wyników pracy, na zaskarżonej regulacji raczej skorzystają, gdyż większa liczba godzin pracy przełoży się bezpośrednio lub pośrednio (przy wynikowym systemie płac) na wyższe wynagrodzenie, o ile oczywiście, pracodawca nie wypowie im dotychczasowej stawki godzinowej.

Odmienne może się przedstawiać sytuacja osób, którym przysługuje wynagrodzenie ryczałtowe w stałej (najczęściej: miesięcznej) wysokości. Wobec braku wyraźnej regulacji tej kwestii w ustawie nowelizującej, należy przyjąć, że zwiększenie ich wymiaru czasu pracy o godzinę dziennie i 5 godzin tygodniowo nie będzie połączone z odpowiednim zwiększeniem wynagrodzenia. Trzeba jednak zwrócić przy tym uwagę na to, że pracownik ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, który przed wejściem w życie ustawy nowelizującej

pracował w skróconym czasie pracy, otrzymywał wynagrodzenie w takiej samej wysokości jak wykonujący taką samą pracę pracownik pełnosprawny lub z lekką niepełnosprawnością (o ile, oczywiście, nie było innych podstaw do różnicowania tych wynagrodzeń), zatrudniony w „normalnym czasie pracy”. Ustawodawca wychodził bowiem z założenia, że jeżeli niepełnosprawny pracownik, ze względu na stan zdrowia, korzysta ze skrócenia czasu pracy, to skrócenie z tego powodu nie powinno odbijać się negatywnie na wysokości jego wynagrodzenia za pracę. Jeżeli obecnie ten sam niepełnosprawny pracownik pracuje w „normalnym” czasie pracy (tj. według norm podstawowych, czyli 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo), a właściwy lekarz nie znalazł podstaw do skrócenia tego czasu pracy, to wysokość jego wynagrodzenia powinna być (nadal) równa wysokości wynagrodzenia otrzymywanego za taką samą pracę przez pracownika pełnosprawnego, pracującego w takim samym wymiarze czasu pracy.

Nie zasługuje na uwzględnienie argument wnioskodawcy, że na gruncie poprzedniej regulacji prawnej niepełnosprawny ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, który wykonywał pracę w większym wymiarze niż obowiązujący go (skrócony) wymiar czasu pracy, za pracę w czasie przekraczającym ten skrócony wymiar (choć mieszczącym się w normie podstawowej), był dodatkowo wynagradzany tak jak za pracę w godzinach nadliczbowych, a obecnie nie będzie miał w takiej sytuacji prawa do dodatkowego wynagrodzenia. Należy bowiem podkreślić, że zatrudnienie pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością w godzinach nadliczbowych było (i jest nadal) sprzeczne z prawem, w szczególności z art. 15 ust. 3 *in fine* ustawy o rehabilitacji zawodowej (por. wyroki SN o sygn. akt III PK 51/05 oraz I PK 64/08).

Dla pracodawcy objęcie wszystkich osób niepełnosprawnych ogólnymi normami czasu pracy jest, oczywiście, korzystne. Otrzyma on bowiem, z reguły przy najczęściej stosowanym wynagrodzeniu ryczałtowym, za to samo, dotychczasowe, wynagrodzenie w skali roku o ok. 32 dni pracy rocznie więcej (ok. 13%). Według autorów tego rozwiązania, ma to zachęcić pracodawców do zatrudnienia osób ze znaczną i umiarkowaną niepełnosprawnością. Nie można jednak wykluczyć, że skutek jego wdrożenia może być wręcz przeciwny – wydłużenie czasu pracy już zatrudnionych niepełnosprawnych może spowodować zbędność zatrudniania kolejnych lub nawet zwolnienie niektórych z nich.

Pewnym mankamentem nowej regulacji z punktu widzenia pracodawcy może być zmniejszenie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego z PFRON, zwłaszcza w połączeniu ze zmniejszeniem kwot dofinansowania dla pracowników o lekkim lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (odpowiednio: z 60% i 140% najniższego wynagrodzenia obowiązującego do końca 2011 r. na 40% i 100% najniższego wynagrodzenia od początku 2013 r. – por. art. 1 pkt 10 lit. a ustawy nowelizującej i art. 12 ustawy o rehabilitacji zawodowej). Ze względu na to, że dofinansowanie – zgodnie z art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej – jest proporcjonalne do wymiaru czasu pracy pracownika, wada ta będzie się ujawniała jedynie w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. jeśli pracują 5 godzin dziennie, pracodawca przy 7-godzinnej normie czasu pracy otrzymywał 5/7 dofinansowania, a pod rządami nowych przepisów dostanie jedynie 5/8 dofinansowania). Może ona być, przynajmniej częściowo, zrekompensowana przez zyski wynikające z dłuższej pracy pracowników z niepełnosprawnością i zwiększenie na mocy ustawy nowelizującej kwoty dofinansowania dla pracowników o znacznym stopniu niepełnosprawności (ze 160% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2011 r. do 180% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2013 r.; por. art. 1 pkt 10 lit. a ustawy nowelizującej i art. 12 ustawy o rehabilitacji zawodowej).

Z punktu widzenia ogólnospołecznego, oceniane rozwiązanie prawne nie wprowadza bezpośrednio istotnych zmian. Gdyby się okazało, że zwiększenie wymiaru czasu pracy osób ze znaczną i z umiarkowaną niepełnosprawnością spowodowało zwiększenie zatrudnienia tych osób, to byłby to niewątpliwie efekt korzystny dla społeczeństwa i państwa. Na tym etapie obowiązywania zaskarżonego przepisu nie można jednak stwierdzić, czy ten efekt rzeczywiście wystąpi. Po półtorarocznym obowiązywaniu nowej regulacji Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych nie posiada bowiem nawet szacunkowych danych co do wpływu na liczbę zatrudnionych osób ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością. Ta hipotetyczna korzyść dla interesu publicznego nie może więc mieć wpływu na ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Jedyny pewny efekt tej regulacji stanowi ewentualne zwiększenie zysku pracodawców, wynagradzających niepełnosprawnych pracowników ryczałtowo, którzy za to samo wynagrodzenie mogą otrzymać pięć godzin pracy tygodniowo więcej.

Oceniając obecną regulację w świetle zasady sprawiedliwości, należy stwierdzić, że podmioty nierówne – osoby pełnosprawne (i osoby z lekką niepełnosprawnością) oraz osoby ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością – zostały potraktowane pod względem wymiaru czasu pracy, co do zasady, jednakowo. Nie można przy tym wskazać wartości konstytucyjnych, które by takie naruszenie zasady sprawiedliwości uzasadniały i którym należałoby dać pierwszeństwo przed ochroną zdrowia i egzystencji osób z poważną niepełnosprawnością.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał to rozwiązanie prawne za niezgodne z art. 2 Konstytucji – z zasadą sprawiedliwości społecznej.

7. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 Konstytucji – zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego.

7.1. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana także zasadą lojalności państwa względem obywatela) oraz stanowiąca jej element składowy zasada bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa były wielokrotnie stosowane jako wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Syntetyczne podsumowanie dotychczasowego dorobku w zakresie ich interpretacji zostało zawarte w pełnoskładowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 157 (por. także liczne powołane w nim orzeczenia i literaturę). Stwierdzono w nim m.in.: „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (...)”.

Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegł, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości (zob. wyrok pełnego składu TK z: 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73; teza podtrzymana m.in. w wyrokach z: 7 grudnia 1999 r., sygn. K 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 160; 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59 i 17 czerwca 2003 r., sygn. P 24/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 55).

7.2. Oceniając art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego, należy uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, zakwestionowane rozwiązanie niewątpliwie wydłuża dotychczasowe normy czasu pracy osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (wcześniej: osób należących do I lub II grupy inwalidzkiej). Wydłużenie norm czasu pracy, zwłaszcza jeżeli nie towarzyszy temu odpowiednie podwyższenie wysokości wynagrodzenia, jest niekorzystne dla pracownika.

Po drugie, przedmiot zaskarżonej regulacji (normy czasu pracy) należy niewątpliwie do kwestii istotnych z punktu widzenia stron stosunku pracy, a dodatkowo w niniejszej sprawie oddziałuje na sytuację wyjątkowo wrażliwej (i z tego powodu podlegającej szczególnej ochronie – art. 68 ust. 3 i art. 69 Konstytucji) grupy pracowników – osób niepełnosprawnych.

Po trzecie, nowelizacja nie zawiera przepisów intertemporalnych, dotyczących zastosowania zmienionych przepisów do stosunków pracy pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością nawiązanych przed ich wejściem w życie. W takiej sytuacji do zastanych stosunków prawnych o charakterze trwałym stosuje się zazwyczaj zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej.

Jednakże ustalając regułę intertemporalną w sprawach dotyczących stosunków pracy, nawiązanych przed wejściem w życie nowej ustawy, należy mieć na uwadze specyficzny, semiimperatywny charakter norm prawa pracy, do których należy zaskarżona norma, wynikający z art. 18 ust. 1 i 2 k.p. Zgodnie z tym przepisem, umowa o pracę (i inny akt ustanawiający stosunek pracy) nie może zawierać postanowień mniej korzystnych dla pracownika niż właściwe przepisy prawa pracy; takie postanowienia umowy są nieważne i w ich miejsce do treści stosunku pracy wchodzi treść właściwej normy prawnej. Umowa o pracę i inne akty, na podstawie których powstaje stosunek pracy, mogą natomiast zawierać postanowienia bardziej korzystne dla pracownika od właściwej regulacji prawnej.

Z tego wynika, że niewątpliwie do stosunków pracy powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy stosuje się jej przepisy od dnia ich wejścia w życie, jeżeli są korzystniejsze od dotychczasowej regulacji i odpowiednich postanowień umowy o pracę lub innego aktu tworzącego stosunek pracy. Jeżeli natomiast nowa ustawa jest mniej korzystna dla pracownika od poprzednio obowiązującej, stosuje się ustawę nową do stosunku pracy nawiązanego przed jej wejściem w życie, o ile umowa o pracę lub inny akt kreujący stosunek pracy nie zawiera postanowień korzystniejszych dla pracownika od właściwych przepisów ustawy nowej.

Art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą jest niewątpliwie mniej korzystny dla pracowników z orzeczoną znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością od dotychczasowej

regulacji, w każdym razie jeśli chodzi o jej bezpośrednie skutki. W tej sytuacji powinien być stosowany wprost do zastanych stosunków pracy, jeżeli umowa o pracę (inny akt kreujący stosunek pracy) nie zawiera bardziej korzystnych dla niepełnosprawnego pracownika postanowień dotyczących wymiaru czasu pracy.

Należy zauważyć, że ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081) został wprowadzony do art. 29 § 1 k.p. obowiązek określenia w umowie o pracę wymiaru czasu pracy. Jednakże „wymiar czasu pracy” na gruncie art. 29 § 1 k.p. jest rozumiany nie tyle jako „długość” czasu pracy (choć ta może również być określona w umowie), lecz jako wskazanie, czy pracownik ma pracować w pełnym ustawowym czasie pracy („na pełnym etacie”), czy też w części tego wymiaru („na części etatu”). To, co oznacza pełny ustawowy wymiar czasu pracy („pełny etat”), wynika z przepisów regulujących czas pracy danej kategorii pracowników. Pod rządami art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w brzmieniu sprzed nowelizacji „pełny etat” w odniesieniu do pracownika ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością oznaczał 7 godzin pracy na dobę i 35 godzin pracy w tygodniu.

Jeżeli w umowie o pracę z osobą niepełnosprawną wyrażono wprost, że wymiar jej czasu pracy to 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo, to niewątpliwie należy uznać, że chodziło o umowne określenie „długości” czasu pracy obowiązującego danego pracownika, która pod rządem przepisu przed nowelizacją była zbieżna z wymiarem ustawowym, a po nowelizacji obowiązuje nadal jako bardziej korzystne dla pracownika od obecnie obowiązujących przepisów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, również wtedy, gdy umowa z osobą niepełnosprawną nie określa wprost „długości” czasu pracy, lecz odnosi się do wymiaru ustawowego lub używa określenia w rodzaju „pełny etat”, „część etatu” lub „skrócony wymiar czasu pracy”, w treści stosunku pracy, po zmianie przepisu ustawy dotyczącego wymiaru czasu pracy, został „zachowany” korzystniejszy wymiar tego czasu wynikający z przepisów obowiązujących w czasie zawarcia umowy. Jednakże ten dotychczasowy krótszy wymiar czasu pracy, po wejściu w życie nowej ustawy, w celu dostosowania treści stosunku pracy do nowej regulacji może zostać podwyższony, z zastosowaniem właściwego instrumentu prawnego – tj. wypowiedzenia warunków pracy lub płacy (analogia z art. 241¹³ § 2 k.p.).

Jeżeli natomiast umowa o pracę nie zawiera postanowienia dotyczącego wymiaru czasu pracy, to nowe normy czasu pracy (obowiązek dłuższej pracy) obowiązują niepełnosprawnych pracowników zatrudnionych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej od dnia jej wejścia w życie. Niepełnosprawny pracownik, który chciałby zachować skrócony wymiar czasu pracy, będzie musiał dostarczyć pracodawcy zaświadczenie lekarskie o celowości dalszego stosowania wobec niego takiego wymiaru czasu pracy.

7.3. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że przynajmniej do części pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością, zatrudnionych przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu, znalazł on bezpośrednie zastosowanie od dnia jego wejścia w życie. Do pozostałych, których umowy o pracę określały długość czasu pracy równą ustawowej normie sprzed zaskarżonej nowelizacji, nowy, większy wymiar czasu pracy może zostać wprowadzony w dowolnym momencie przez pracodawcę w drodze wypowiedzenia warunków pracy lub płacy (wypowiedzenia zmieniającego). Wielu z nich długo, nawet wiele lat, było zatrudnionych z zastosowaniem skróconych norm czasu pracy, które obowiązywały od początku lat osiemdziesiątych wobec osób dotkniętych ciężką niepełnosprawnością. Pod rządem tych przepisów, stale zwiększała się liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych, mimo ich krótszego czasu pracy. Skrócony czas pracy wraz z zakazem obniżenia z tego tytułu wynagrodzenia pozwalał im na osiągnięcie dochodów na utrzymanie, bez nadmiernego eksploatowania organizmu dotkniętego poważnym uszczerbkiem. Zdaniem Trybunału, mieli oni prawo oczekiwać, że te utrwalone rozwiązania, korzystne dla nich i dla pracodawców, którym mniejszy zysk z zatrudniania niepełnosprawnych rekompensowało dofinansowanie z PFRON, zostaną utrzymane.

Niekorzystna dla nich zmiana w tym zakresie, w postaci wydłużenia czasu pracy i zrównania go, co do zasady, z czasem pracy obowiązującym w pełni sprawnych pracowników, zakłóciła ten dobrze funkcjonujący mechanizm zatrudniania i rehabilitacji zawodowej. Odstąpienie od obowiązujących od kilkadziesiąt lat reguł nastąpiło przy tym bez mocnego uzasadnienia w postaci zmiany okoliczności obiektywnych i nie znajduje podstawy w wartościach konstytucyjnych, które wymagałyby silniejszej ochrony niż wspieranie niepełnosprawnych. Dlatego Trybunał uznał, że zaskarżony przepis wydłużający czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, narusza także zasadę lojalności państwa wobec obywateli oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego, wyprowadzane z art. 2 Konstytucji.

8. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 2 Konstytucji – zasadą poprawnej legislacji.

8.1. Zasada poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związana z zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą bezpieczeństwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzegano jej dwa aspekty, które można umownie nazwać technicznym (formalnym) i prakseologicznym.

Po pierwsze, nakazuje ona unikać stanowienia przepisów „w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne”, a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść (por. wyrok z 17 grudnia 2002 r., sygn. U 3/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 95 oraz kryteria oceny przepisów z punktu widzenia tej zasady w wyrokach z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153 i 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Stwierdzenie niezgodności przepisu z zasadą poprawnej legislacji jest konieczne, gdy jego niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa, przy czym pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. wyroki z: 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Naruszenie zasady prawidłowej legislacji może polegać także na niedostatecznej określoności jego treści, która uniemożliwia wyegzekwowanie wynikającego z niego uprawnienia.

Po drugie, „zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę (...) oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (ten aspekt zasady poprawnej legislacji został wyraźnie zaakcentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, a następnie był uwzględniany w kilkunastu późniejszych orzeczeniach – w szczególności w wyroku pełnego składu z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170). Orzeczenie w tym zakresie nie może przy tym przerodzić się w ocenę trafności działań ustawodawcy w sensie dokonanych przez niego wyborów społecznych czy gospodarczych pomiędzy różnymi rozwiązaniami, mieszczącymi się w obszarze wyznaczonym przez Konstytucję – to bowiem pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który powinien interweniować tylko wtedy, gdy ustawodawca w sposób ewidentny przekroczy granice przysługującej mu swobody regulacyjnej (por. na ten temat szeroko zwłaszcza wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).

Jak wyraźnie wynika ze sposobu sformułowania wniosku, wątpliwości NSZZ „Solidarność” podniesione w odniesieniu do zasady poprawnej legislacji odnoszą się do drugiego z wymienionych aspektów wskazanego wzorca kontroli. Zarzut nieadekwatności wybranych środków do realizacji założonych celów nie może na obecnym etapie być oceniony w sposób ostateczny, ponieważ trudno abstrakcyjnie ocenić długofalowe skutki wprowadzonych zmian, których wdrażanie dopiero się rozpoczęło. Analiza z powodów obiektywnych musi więc zostać ograniczona do porównania deklarowanych celów ustawy ze spodziewanym kierunkiem działania zaskarżonego rozwiązania. Przy tak wąskim zakresie kontroli, stwierdzenie niezgodności badanej regulacji z tym aspektem poprawnej legislacji byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby ewidentnie uniemożliwiała ona osiągnięcie zamierzonego celu ustawy.

Trybunał Konstytucyjny – w przeciwieństwie do wnioskodawcy – uważa, że należy w tym kontekście uwzględnić nie tylko cel ustawy nowelizującej (który nie ograniczał się zresztą do zmiany zasad dofinansowywania zatrudnienia niepełnosprawnych), lecz także *ratio legis* wszystkich dotychczasowych regulacji dotyczących niepełnosprawnych pracowników. Z analizy ustawy o rehabilitacji zawodowej (z uwzględnieniem zmienionych przepisów) wynika, że ustawodawca traktuje aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych jako pożądaną element ich rehabilitacji, a w dalszej perspektywie – środek zapewnienia im odpowiedniej jakości życia i integracji społecznej (por. zwłaszcza art. 7 ust. 1 tej ustawy). Według omówionej już dokumentacji procesu legislacyjnego (cz. III, pkt 2.5 niniejszego uzasadnienia), nowe normy czasu pracy miały – według autorów nowelizacji – podnieść atrakcyjność zatrudniania osób niepełnosprawnych dla pracodawców, w tym zwłaszcza umożliwić szersze zatrudnianie tej kategorii osób na stanowiskach, na których z powodu organizacji pracy konieczna jest praca w wymiarze 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo.

Efektywność tego rozwiązania zostanie zweryfikowana w praktyce w ciągu najbliższych lat, na tym etapie nie można uznać, że jest ono sprzeczne z *ratio legis* ustawy o rehabilitacji zawodowej i jej nowelizacji.

8.2. W kontekście zasady poprawnej legislacji pozostaje jednak do rozpatrzenia jeszcze jeden zarzut, podniesiony przez wnioskodawcę w odniesieniu do innej zasady wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji, a mianowicie,

że zaskarżony przepis, uzależniając zastosowanie skróconego czasu pracy do pracownika ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością od uzyskania odpowiedniego zaświadczenia lekarskiego, nie uregulował w żaden sposób trybu jego wydania, badań, które powinien w tym celu przeprowadzić lekarz, ani trybu odwoławczego.

Rzeczywiście, zarówno będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego przepis, jak i żaden inny przepis ustawy o rehabilitacji zawodowej nie określa, ani wprost, ani przez odesłanie do innego aktu prawnego, trybu postępowania w sprawie wydania zaświadczenia lekarskiego o celowości zastosowania skróconej normy czasu pracy czy trybu odwoławczego w tej sprawie.

Pewne wątpliwości budzi już sama nazwa tego dokumentu – „zaświadczenie”, nasuwająca *prima facie* skojarzenie z instytucją zaświadczenia uregulowaną w dziale VII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), gdzie zaświadczenie oznacza urzędowe poświadczenie określonych faktów lub stanu prawnego, wynikających z prowadzonych przez właściwy organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 217 i art. 218 k.p.a.). Nie ulega wątpliwości, że zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, nie należy do zaświadczeń tego rodzaju. Z art. 15 ust. 2 w związku z ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej wynika, że jego wydanie musi być poprzedzone badaniem pracownika. Wynik badania powinien dać lekarzowi podstawę do oceny, czy stan zdrowia niepełnosprawnego pracownika pozwala na wykonywanie przez niego określonej pracy w normalnym wymiarze czasu pracy, czy też uzasadnione (celowe) jest stosowanie wobec niego skróconego czasu pracy. Zaświadczenie w tej sprawie nie różni się więc, co do istoty, od orzeczeń lekarskich wydawanych przez lekarzy (komisje lekarskie), po przeprowadzeniu badań do innych celów, przewidzianych w różnych aktach prawnych. W szczególności są to: ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.); rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w kodeksie pracy (Dz. U. Nr 69, poz. 332, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz. U. Nr 60, poz. 281, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2005 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy (Dz. U. Nr 145, poz. 1219).

Większość wymienionych i innych aktów prawnych dotyczących badań lekarskich pracowników lub ubezpieczonych posługuje się nazwą „orzeczenie” na określenie dokumentu wydawanego przez lekarza po przeprowadzeniu badań. Jednakże § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie usprawiedliwiania nieobecności w pracy uznaje za jeden z dowodów usprawiedliwiających nieobecność pracownika „zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy, wystawione zgodnie z przepisami”, zaś według § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników – „orzeczenia lekarskie są wydawane w formie zaświadczeń”.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że zaświadczenie, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, jest rodzajem orzeczenia lekarskiego. Nie czyni to jednak bezprzedmiotowym zarzutu braku określenia w ustawie o rehabilitacji zawodowej trybu postępowania w sprawie o wydanie takiego zaświadczenia, gdyż akty prawne dotyczące trybu przeprowadzania badań lekarskich i wydawania orzeczeń lekarskich mają ściśle określone zakresy przedmiotowe, w których nie mieszczą się badania do celów przewidzianych w zaskarżonym przepisie. W szczególności badanie to nie należy do badań profilaktycznych, które enumeratywnie wymienia art. 229 k.p. i wydane na jego podstawie rozporządzenie w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników.

Przepisy regulujące przeprowadzanie badań lekarskich pracowników i ich dokumentowanie przewidują określone środki odwoławcze od orzeczeń lekarskich wydawanych w ich następstwie, które również nie odnoszą się do zaświadczeń z art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Ustawodawca nie przewidział też możliwości chociaż odpowiedniego zastosowania w tym przypadku procedur odwoławczych uregulowanych w rozporządzeniu z 15 lipca 2003 r., wydanego na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej.

W obowiązującym stanie prawnym jedynym aktem prawnym, w którym można by upatrywać podstawy do odwołania się od „zaświadczenia” o celowości stosowania do niepełnosprawnego pracownika skróconej normy czasu pracy lub od odmowy wydania takiego zaświadczenia, jest ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: ustawa o prawach pacjenta). Taką podstawę widzą w niej Sejm i Prokurator Generalny. Zgodnie z art. 31 tej ustawy, pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy mogą wnieść sprzeciw wobec opinii albo orzeczenia określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1643, ze zm.; dalej: ustawa o zawodach lekarskich), jeżeli opinia albo orzeczenie ma wpływ na prawa lub obowiązki pacjenta wynikające z przepisów prawa. Sprzeciw wnosi się do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta,

za pośrednictwem Rzecznika, w terminie 30 dni od wydania opinii albo orzeczenia. Komisja wydaje orzeczenie na podstawie dokumentacji medycznej, w razie potrzeby po przebadaniu pacjenta, w terminie 30 dni od dnia wniesienia sprzeciwu. Od rozstrzygnięcia komisji nie przysługuje odwołanie.

Opinie i orzeczenia, o których mowa w ustawie o zawodach lekarskich, są wydawane w ramach udzielania świadczeń zdrowotnych, zdefiniowanych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 217; dalej: ustawa o działalności leczniczej) jako „działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania”. Jest co najmniej wątpliwe, czy można uznać, że badanie przeprowadzone po to, aby ustalić celowość stosowania skróconej normy czasu pracy wobec pracownika ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, mieści się w pojęciu świadczeń zdrowotnych, w szczególności, czy może być zaliczone do „innych działań medycznych wynikających z (...) przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania”, skoro ustawa o rehabilitacji zawodowej nie reguluje tych zasad.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że prawo sprzeciwu, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta, przysługuje pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu, a pacjentem, według art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych. Jeżeli badanie przeprowadzone w celu ustalenia celowości stosowania skróconej normy czasu pracy nie kwalifikuje się jako świadczenie zdrowotne, to ubiegający się o zaświadczenie w tej sprawie niepełnosprawny pracownik nie jest legitymowany do wniesienia sprzeciwu. Taką interpretację art. 31 ustawy o prawach pacjenta przyjmuje Rzecznik Praw Pacjenta, który w piśmie skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego potwierdził, że odmawia kontrolowania tego rodzaju zaświadczeń w trybie art. 31 ustawy o prawach pacjenta. Poza tym art. 31 o prawach pacjenta z pewnością nie może być podstawą zakwestionowania zaświadczenia przez pracodawcę, który też może mieć w tym interes prawny.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis ani inne obowiązujące przepisy prawa nie regulują trybu postępowania ani trybu odwoławczego w sprawie zaświadczeń o celowości stosowania wobec pracownika z umiarkowaną lub znaczną niepełnosprawnością skróconej normy czasu pracy, co rodzi wątpliwości co do stosowania tego przepisu, czyniąc przyznane pracownikowi prawo bardzo trudnym, jeżeli nie niemożliwym, do wyegzekwowania. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej za niezgodny z art. 2 Konstytucji, w części dotyczącej zasady poprawnej legislacji.

8.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast poglądu wnioskodawcy o braku środków ochrony pracowników przed odmową przyjęcia przez pracodawcę zaświadczenia lekarskiego o celowości skrócenia maksymalnego wymiaru czasu pracy i zastosowania się do niego. Działania pracodawcy – także w sferze realizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej – podlegają bowiem kontroli sądów pracy oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Ponadto, na mocy odesłania zawartego w art. 66 ustawy o rehabilitacji zawodowej, ma tu zastosowanie art. 281 pkt 5 k.p., zgodnie z którym pracodawca, który narusza przepisy o czasie pracy, podlega karze grzywny od 1000 do 30 000 tys. zł.

9. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej z art. 69 Konstytucji.

9.1. Art. 69 Konstytucji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stosunkowo rzadko bywa powoływany jako samodzielny, merytoryczny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów, dotyczących najczęściej świadczeń rodzinnych (zwłaszcza zasiłku pielęgnacyjnego – por. wyroki z: 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25 i z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137; jedynym orzeczeniem dotyczącym innej materii był wyrok z 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9 – w sprawie formy przekazywania informacji o niepełnosprawnych pracownikach).

Rozumienie wskazanego wzorca kontroli we wszystkich powołanych orzeczeniach uwzględnia i rozwija ustalenia zawarte w pierwszym z nich, tj. w wyroku o sygn. P 28/07. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim m.in., że art. 69 Konstytucji „mówi o przysługiwaniu osobom niepełnosprawnym pomocy ze strony władz publicznych, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Powołany przepis zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych, umożliwiających realizację tego zadania. Artykuł 69 odsyła do ustawy zarówno, jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako

zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu”.

W wyroku o sygn. P 25/06 Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że „[n]ie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 Konstytucji (określenia tylko bezpośrednich relacji pomiędzy państwem a osobami niepełnosprawnymi), którego naruszenie mogłoby polegać wyłącznie na ograniczeniu uprawnień osób niepełnosprawnych przez takie regulacje, które by bezpośrednio godziły w egzystencję, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną niepełnosprawnego. Art. 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzącymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw”.

W innych orzeczeniach Trybunał podkreślał, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę wyboru środków służących do realizacji celów wymienionych w art. 69 Konstytucji (tak wprost TK w wyroku z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23), co wynika również z tego, że praw określonych w tym przepisie można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie (art. 69 w związku z art. 81 Konstytucji).

9.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do uznania, że art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej w aktualnym brzmieniu jest sprzeczny z art. 69 Konstytucji, traktowanym jako samodzielny wzorzec badania jego konstytucyjności. Nie można bowiem stwierdzić, że zaskarżony przepis stanowi istotne zagrożenie dla egzystencji osób niepełnosprawnych bądź ich „przysposobienia do pracy”. Niewątpliwie natomiast bezpośrednie skutki jego wprowadzenia w życie, w postaci wydłużenia czasu pracy tych osób, są dla nich niekorzystne. W niektórych przypadkach mogą stanowić nawet zagrożenie dla ich zdrowia. Zważywszy na to, że zaskarżonej zmiany nie uzasadnia wzgląd na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, mających pierwszeństwo przed prawem osób niepełnosprawnych do pomocy władz publicznych, należy stwierdzić, że na pewno nie stanowią one przejawu realizacji zobowiązania tych władz wobec osób niepełnosprawnych. Toteż istnieje podstawa do tego, aby potraktować art. 69 Konstytucji jako dodatkowy (związkowy) wzorzec kontroli, obok art. 2 Konstytucji, wzmacniający argumentację w sprawie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, który istotnie pogarsza sytuację osób znajdujących się w szczególnie trudnym położeniu życiowym i uprawnionych z tego powodu do szczególnej opieki państwa.

10. Skutki wyroku.

Wyrok w rozpoznawanej sprawie ma charakter zakresowy. Trybunał Konstytucyjny, decydując się na takie rozstrzygnięcie, wziął po uwagę konieczność minimalizacji negatywnych skutków ewentualnego uznania niekonstytucyjności całego art. 15 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej. Skutkiem uznania niekonstytucyjności wspomnianego przepisu w całości byłoby bowiem usunięcie z systemu prawnego normy prawnej, która umożliwia zatrudnianie pracowników ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością w skróconym wymiarze czasu pracy. W systemie prawa pozostałby jedynie art. 15 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, przewidujący maksymalną, ośmiogodzinną dobową i czterdziestogodzinną tygodniową normę czasu pracy.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu o 12 miesięcy. W tym czasie ustawodawca powinien dokonać stosownych zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej, aby dostosować jej treść do standardu konstytucyjnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

59

WYROK
z dnia 13 czerwca 2013 r.
Sygn. akt P 35/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r., połączonych trzech pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach:

czy art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z:

- art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
- art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz,
- art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki jego uchwalenia, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego,
- art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,
- art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu do Krajowej Rady Sądownictwa,
- art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, ponieważ nie zwrócono się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu do Sądu Najwyższego,
- art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji, ponieważ projekt zaskarżonej ustawy nie został przedstawiony sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka,
- art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji przez uchwalenie zaskarżonej ustawy w trybie pilnym bez nadania jej projektowi statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw, by taki tryb zastosować,

o r z e k a:

Art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707) jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 796.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Pytania prawne.

1.1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły cztery pytania prawne: trzy zadane przez Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu (postanowienia z 17 sierpnia, 23 października i 5 listopada 2012 r., sygn. akt odpowiednio: V P 1096/12, V. P. 1526/12 i V P 1141/12) i jedno – postawione przez Sąd Rejonowy w Gliwicach (postanowienie z 5 października 2012 r., sygn. akt VI P 318/12).

Sentencje wszystkich pytań obejmują wątpliwości pytających sądów co do zgodności art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o kołobudżetowa) z:

1) art. 173 i art. 10 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza on zawarte w art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) regulacje dotyczące sposobu kształtowania wynagrodzeń sędziowskich niezależnie od arbitralnych i oderwanych od sytuacji gospodarczej państwa decyzji politycznych oraz zmienia dotychczasowe zasady wynagradzania sędziów, naruszając zasadę trójpodziału władzy (art. 173 Konstytucji) i gwarancje niezawisłości sędziów, wyrażające się w obowiązku zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji) oraz powoduje nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej, skutkując ich dyskryminacją w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji),

2) art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz,

3) art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji, przez to, że nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki uchwalenia tego przepisu, jak również dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego, uznając, że ustawa o kołobudżetowa zawiera materię niepodlegającą wymogom szczególnym, jako ustawa związana z budżetem państwa i jako taka może naruszać odrębność władzy sądowniczej,

4) art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji z powodu nieodpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego,

5) art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji z powodu niezwrócenia się o zaopiniowanie projektowanego przepisu przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: KRS),

6) art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji z powodu niezwrócenia się o zaopiniowanie projektowanego przepisu przez Sąd Najwyższy (dalej: SN),

7) art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji z powodu nieprzedstawienia projektu ustawy sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu (dalej: KSiPC),

8) art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji z powodu uchwalenia ustawy o kołobudżetowej w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku zastosowaniu tego trybu do przepisów o charakterze ustrojowym.

Sąd Rejonowy w Gliwicach nieco inaczej sformułował drugi i czwarty zarzut, (jako wzorce kontroli wskazał odpowiednio: „art. 2 Konstytucji w zw. z art. 178 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” oraz „art. 2 w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 Konstytucji”), ale różnice w *petitum* nie znalazły odzwierciedlenia w uzasadnieniu jego pytania prawnego.

1.2. U podstaw wszystkich pytań prawnych leżą rozpoznawane przez pytające sądy sprawy łącznie czternaściora sędziów, dochodzących – od sądów, w których orzekają, jako od pracodawców, z tytułu wynagrodzenia za początkowe miesiące 2012 r. – kwot oscylujących w przedziale od 400 do 615 zł miesięcznie (i – dodatkowo

– odsetek ustawowych), przy czym różnice wynikają ze stażu pracy poszczególnych sędziów (powodów) i pełnionych przez nich funkcji.

Pozwane sądy wniosły o oddalenie powództw, wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym oraz o zawieszenie postępowania.

Dopuszczalność postawienia pytań prawnych w rozpatrywanych sprawach pytające sądy uzasadniły tym, że uznanie kwestionowanego przepisu za zgodny z Konstytucją przesądzi o oddaleniu powództw, natomiast stwierdzenie jego niekonstytucyjności pozwoli – w zależności od tego, w stosunku do którego wzorca konstytucyjnego zostanie ona stwierdzona – albo odrzucić możliwość ukształtowania wynagrodzenia powodów w 2012 r. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia z II kwartału 2010 r., albo dokonać samodzielnej oceny powyższej kwestii.

1.3. Uzasadnienia wszystkich czterech pytań prawnych są w zasadniczej części tożsame, dlatego zostaną streszczone łącznie. Odrębnie zostanie przytoczona uzupełniająca argumentacja Sądu Rejonowego w Gliwicach.

1.3.1. Przedstawiwszy historyczne zmiany mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów, sądy pytające stwierdziły, że art. 22 ustawy o budżecie jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równego traktowania przez władze publiczne i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Podkreśliły, że choć wzrosło przeciętne wynagrodzenie, to wynagrodzenia sędziów nie zostały w 2012 r. podniesione, i to nawet mimo tego, że podwyżki otrzymali wówczas nauczyciele i niektórzy funkcjonariusze. Kwestionowaną regulację sądy uznały za zmianę zasad wynagradzania sędziów i powrót do ustalania ich wynagrodzeń w oderwaniu od faktycznej sytuacji gospodarczej kraju, godzący w zasadę trójpodziału władzy.

1.3.2. W opinii pytających sądów, art. 22 ustawy o budżecie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 178 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz. Ich zdaniem, 22 grudnia 2011 r. ekspektatywa prawa do wynagrodzenia w podwyższonej wysokości była już maksymalnie ukształtowana, spełnione bowiem były wszystkie przesłanki nabycia tego prawa z 1 stycznia 2012 r., w którym to dniu nie można byłoby już mówić o ekspektatywie, lecz o prawie nabytym.

1.3.3. Zakwestionowany przepis jest – w opinii pytających sądów – niezgodny z art. 2 w związku z art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji, ponieważ nie zostały spełnione merytoryczne przesłanki jego uchwalenia oraz dokonano wyboru nieprawidłowej formy aktu prawnego, uznając, że ustawa o budżecie stanowi materię niepodlegającą wymogom szczególnym stawianym ustawie budżetowej. Zdaniem pytających sądów, Rada Ministrów nie może wkraczać władczo w dziedziny dotyczące istotnych prerogatyw władzy sądowniczej, która – jako niebiorąca udziału w decydowaniu o wydatkach publicznych ani też w kierowaniu wykonaniem budżetu – ma słabszą pozycję, wymaga więc ustawowej ochrony dla zachowania jej niezależności. Każdy z instrumentów oddziaływania władzy wykonawczej na sądowniczą powinien być precyzyjnie unormowany, a dotyczące tych kwestii ustawy muszą się charakteryzować szczególnie starannym dochowaniem wymagań procedury legislacyjnej, są one bowiem w istocie dopełnieniem i przedłużeniem Konstytucji.

Zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej, lecz realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do sądu opartego na art. 45 Konstytucji. W kontekście kwestii finansowych (tworzenia i wykonywania budżetu państwa), pytające sądy uznały, że Konstytucja daje władzy ustawodawczej znaczną swobodę, ale warunkiem granicznym jest, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej. Odrębność budżetowa władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny, ale jest niezbędna w zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego wykonywania funkcji orzeczniczych. W opinii pytających sądów, art. 173 Konstytucji nakazuje władzy wykonawczej uwzględnić odrębność jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie niezbędnym dla niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji.

Pytające sądy uznały niedopuszczalność kreowania tzw. ustaw o budżecie jako norm o charakterze szczególnym na równi z ustawą budżetową. Stwierdziły, że polski system prawa nie zna pojęcia ustaw o budżecie, które ma charakter publicystyczny, a ustawy takie są ustawami zwykłymi. W ich opinii, ingerencja władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej przy uchwalaniu budżetu państwa powinna być dokonywana przy uwzględnieniu brzmienia art. 173 Konstytucji. Przepisy Konstytucji określają zakres i sposób procedowania ustaw budżetowych, nie pozostawiając wątpliwości ani co do inicjatora tychże, ani też przedmiotu i sposobu procedowania. Jedynymi ustawami właściwymi do określenia budżetu państwa są: ustawa budżetowa i – w szczególnych wypadkach – ustawa o przewidywanym budżecie. Tylko one mają charakter „szczególny”, Konstytucja nie przewiduje więc – zdaniem sądów – wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ustaw o budżecie, jako pełniących rolę uzupełniającą w stosunku do ustawy budżetowej i podlegających szczególnym regułom

prawodawczym i legislacyjnym. Zmiany w innych ustawach, które nie mogą być wprowadzone ustawą budżetową, powinny być dokonywane na zwykłych zasadach, z poszanowaniem obowiązujących procedur legislacyjnych.

Pytające sądy stwierdziły, że kwestionowana regulacja ingeruje w art. 91 u.s.p., a zatem godzi w ustrój sądów powszechnych i tym samym w niezawisłość sędziowską. Uznały, że została ona uchwalona „w celu wykonania budżetu” na rok 2012, choć w chwili jej uchwalenia ustawa budżetowa na rok 2012 jeszcze nie istniała w polskim porządku prawnym. Ustawa budżetowa i okołobudżetowa „nie były (...) procedowane ani równolegle, ani też po sobie w prawidłowej kolejności”. Dlatego, opierając się na ustawie okołobudżetowej, nie można powoływać się „na ochronę «deficytu Państwa» poprzez «zamrożenie» wynagrodzeń sędziów z uwagi na «dług publiczny» w oparciu o przepisy ustawy budżetowej z dnia 2 marca 2012 r.”. Zdaniem sądów, ustawa okołobudżetowa jako ustawa zwykła podlega co do zasady zwykłemu rygorom proceduralnym, z zastrzeżeniem rygorów zmian ustaw ustrojowych. Tymczasem przy wnoszeniu do Sejmu zakwestionowanej ustawy nie zastosowano się do „obowiązków ustawowych związanych z jej procesowaniem”, czym naruszono art. 219 ust. 1 i 2 i art. 173 Konstytucji oraz „tym samym zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji”.

1.3.4. Zakwestionowany art. 22 ustawy okołobudżetowej jest – w opinii pytających sądów – niezgodny z art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 w związku z art. 7 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 4 ust. 1 i 2 i art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.; dalej: o.a.n.) z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* oraz procedowania ustawy z naruszeniem trybu ustawodawczego.

Zdaniem pytających sądów, zmiany w zakresie indeksacji wynagrodzeń dotyczą bezpośrednio zwłaszcza osób, dla których dochody z wynagrodzenia stanowią wyłączne źródło utrzymania oraz przesłankę przedsięwzięć i planów o dłuższym horyzoncie czasowym. Nie można więc – bez odpowiedniej *vacationis legis* – wprowadzać w tym zakresie zmian zaskakujących i pogarszających sytuację płacową pracowników. Adresaci prawa powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Pytające sądy stwierdziły, że z dniem ogłoszenia komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale 2011 r. każdemu sędziemu znana była wysokość uposażenia, które uzyska od stycznia 2012 r. Od tego momentu uposażenie sędziego w tej wysokości stanowiło ekspektatywę ustawową. Ponadto – w ich opinii – przyjęty w 2009 r. mechanizm waloryzacji sędziowskich wynagrodzeń stanowi prawo nabyte sędziów.

Nakaz ustanowienia odpowiedniej *vacationis legis* nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca może nawet z niej zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, jednak w wypadku ustawy okołobudżetowej istnienia takiego interesu nie wykazano. Projekt kwestionowanej regulacji – w opinii pytających sądów – nie był poddany żadnym konsultacjom społecznym, ani też nie został przedstawiony podmiotom, które obligatoryjnie powinny były zaopiniować projektowane zmiany. Pytające sądy dostrzegły jednak, że projekt ustawy okołobudżetowej był opiniowany przez KRS i przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: I Prezes SN), jednakże w innym brzmieniu niż ostatecznie wniesiony do Sejmu.

Pytające sądy uznały, że prowadzenie prac nad ustawą okołobudżetową przez Komisję Finansów Publicznych (dalej: KFP), a nie przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: KSiPC), która – jak wskazał gliwicki sąd – byłaby właściwa, gdyby doszło do zmiany art. 91 § 1 pkt ca i cb u.s.p. (jak to planowano do 14 grudnia 2011 r.), było naruszeniem zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji. Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku, a kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone. Zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być też rozumiana jako przyzwolenie na pomijanie norm konstytucyjnych wyznaczających ramy tych prac.

1.3.5. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: u.K.R.S.) z powodu niezwrócenia się o zaopiniowanie projektu zaskarżonego przepisu przez KRS, pytające sądy stwierdziły, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze trzech władz, a KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Do jej kompetencji należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie, dlatego też – zdaniem pytających sądów – pominięcie opiniowania stanowi naruszenie art. 186 i art. 187 Konstytucji.

1.3.6. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: u.S.N.) przez niezwrócenie się o zaopiniowanie projektu art. 22 ustawy okołobudżetowej przez SN, pytające sądy stwierdziły, że sąd ten wykonuje zadania określone w Konstytucji i ustawach

i jest organem władzy sądowniczej powołanym do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe.

Art. 22 ustawy o budżecie wpływa na zasady ustalania wynagrodzenia sędziów, więc – w opinii pytających sądów – jest przepisem, na podstawie którego funkcjonują sądy. Kluczową rolę w sądach pełnią bowiem sędziowie, wypełniający obowiązki nie *pro publico bono*, lecz za wynagrodzeniem, zatem gwarancje dotyczące wysokości ich wynagrodzenia są istotne dla funkcjonowania sądów.

1.3.7. Zdaniem pytających sądów, kwestionowany przepis narusza art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin, a także pkt 23 załącznika do regulaminu – Przedmiotowego zakresu działania komisji sejmowych) w zakresie, w jakim projekt zaskarżonej regulacji nie został przedstawiony sejmowej KSiPC, przez co naruszona została procedura uchwalania ustawy.

Pytające sądy omówiły regulamin, co doprowadziło je do wniosku o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

1.3.8. Zaskarżony przepis ustawy o budżecie narusza – zdaniem pytających sądów – art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ cała ustawa uchwalona została „faktycznie w trybie pilnym bez nadania jej statusu pilności oraz bez merytorycznych podstaw ku temu, aby taki tryb jej uchwalania stosować do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”. Zdaniem pytających sądów, kwestia wynagrodzeń sędziów ma charakter ustrojowy, a projektów ustaw regulujących urząd i właściwość władz publicznych nie można uznawać za pilne. Tymczasem ustawa o budżecie została uchwalona „w trybie przewidzianym dla ustaw pilnych, a nawet znacznie szybszym”. Choć więc Rada Ministrów nie nadała projektowi ustawy klauzuli pilności – gdyż Konstytucja nie stwarzała takiej możliwości – to jednak w praktyce „zastosowano i wdrożono tryb pilny, co stanowi oczywiste obejście i naruszenie przepisu art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

1.3.9. Sąd Rejonowy w Gliwicach zwrócił uwagę, że formalną datą ogłoszenia ustawy o budżecie – datą Dziennika Ustaw – jest 30 grudnia 2011 r. Zdaniem sądu, rzeczywista data wydrukowania i przystąpienia do rozpowszechniania Dziennika Ustaw musiała być późniejsza, o czym ma świadczyć treść podpisu elektronicznego (którym opatrzony jest dokument na stronie internetowej: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011291170701.pdf>), złożonego 30 grudnia 2011 r. po godz. 22. W opinii pytającego sądu, czyni to wątpliwym, czy Dziennik Ustaw w ogóle mógł nosić datę 30 grudnia 2011 r., ponieważ – zgodnie z art. 20 ust. 2 o.a.n. w ówczesnie obowiązującym brzmieniu – na każdym numerze Dziennika Ustaw oznaczany był dzień jego wydania, którym musiała być data nie wcześniejsza od daty udostępnienia dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego Dziennik Ustaw. Skoro zaś wersję elektroniczną ustawy o budżecie, opublikowaną na oficjalnej stronie internetowej prowadzonej przez Rządowe Centrum Legislacji, podpisano 30 grudnia 2011 r. po godz. 22, to – zdaniem pytającego sądu – w dniu tym Dziennik Ustaw nie mógł być jeszcze dostępny w sprzedaży. Sąd zwrócił też uwagę, że 31 grudnia 2011 r. wypadał w sobotę, a punkt sprzedaży czynny był w tym czasie tylko od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 16. Sąd uznał, że nawet gdyby dokonano otwarcia tego punktu poza normalnymi godzinami pracy, to przyjęcie, iż ustawę opublikowano 31 grudnia 2011 r., naruszałoby art. 2 Konstytucji, ponieważ okoliczności zewnętrzne nie uzasadniały takich nadzwyczajnych środków.

Podważając argumenty dotyczące stanu finansów państwa, gliwicki sąd zwrócił uwagę, że koszty funkcjonowania gabinetów politycznych monokratycznych organów administracji rządowej, w których można zatrudniać osoby nieposiadające wysokich kwalifikacji, wynoszą pięciokrotność oszczędności uzyskanych z tytułu „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów. Przytoczył też uchwałę Rady Ministrów nr 71 z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2012–2015 (M. P. poz. 292), wskazującą na wysoki wzrost gospodarczy w 2011 r., uzasadniający opinię, że decyzja o „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów miała charakter arbitralny i oderwany od faktycznej sytuacji gospodarczej kraju.

Gliwicki sąd postawił również tezę, że objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu spowodowane było błędami w planowaniu budżetu, przy jednoczesnym braku kontroli zaciągania zobowiązań przez jednostki budżetowe oraz brakiem sprawozdawczości, nie zaś zbyt dużymi wydatkami na wynagrodzenia. Skierowane pod adresem Polski zalecenia nakazują wprowadzić „zmniejszenie wydatków pierwotnych”, ale nie oznacza to konieczności „zamrożenia” wynagrodzeń, a jedynie konieczność racjonalnego wydatkowania środków oraz zapobieżenia niekontrolowanemu zadłużaniu się. Sąd twierdzi, że „jedyną regulacją mającą na celu «niedoprowadzenie do przekroczenia deficytu budżetowego» są zmiany dotyczące «zamrożenia wynagrodzeń» i to nie wszystkich kategorii pracowników sfery budżetowej, co wskazuje na dyskryminacyjny charakter tych działań”.

2. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

W piśmie z 23 stycznia 2013 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że zaskarżony przepis ustawy o kołobudżetowej jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i 2, art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 173, art. 183 ust. 2 i z art. 187 ust. 4 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

2.1. Prokurator Generalny stwierdził, że w stanie prawnym i faktycznym ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134) możliwe jest dokonanie przez pytające sądy wykładni prokonstytucyjnej. Zbieżność przedmiotu rozpatrywanej sprawy z materia, co do której Trybunał Konstytucyjny szczegółowo się wypowiedział, wskazuje na zbędność orzekania i konieczność umorzenia postępowania. 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: u.T.K.) nakazuje umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne, a ma to miejsce niewątpliwie, gdy zaskarżony przepis był już przedmiotem kontroli w innej sprawie, w kontekście tych samych wzorców i zarzutów. W analizowanej sprawie, kontroli został poddany przepis oceniony już przez Trybunał Konstytucyjny, a istota unormowania zakwestionowanego w obu sprawach jest taka sama i jedynie wzorce konstytucyjne są obecnie wskazane w nieco szerszym zakresie. Dlatego też – w opinii Prokuratora Generalnego – werdykt każdego z pytających sądów może zapaść bez uzyskania konstytucyjnej oceny regulacji będącej przedmiotem wątpliwości.

2.2. Niezależnie od powyższego, Prokurator Generalny odniósł się do tych zarzutów pytających sądów, które nie zostały wprost rozstrzygnięte wyrokiem w sprawie o sygn. K 1/12.

2.2.1. W kontekście ewentualnego naruszenia zasady równości Prokurator Generalny stwierdził, że skoro wynagrodzenia sędziów, w perspektywie kilkuletniej, były – ze względu na gwarancję konstytucyjną – chronione mocniej od wynagrodzeń ogółu pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej, to ich incydentalne, jednorazowe „zamrożenie” nie narusza standardów konstytucyjnych. Do naruszenia zasady równości nie doszło, skoro – patrząc z drugiej strony – szczególna i silniejsza ochrona wynagrodzeń sędziowskich nie koliduje z gwarancją równego traktowania, zwłaszcza w aspekcie dyskryminującego potraktowania plac innych pracowników sfery budżetowej.

2.2.2. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zarzuty pytających sądów dotyczą przede wszystkim niezrzetelności ustawodawcy we wprowadzaniu w życie kwestionowanych unormowań, w szczególności uchybień, których dopuścił się on podczas procesu legislacyjnego.

Stwierdził, że wzorce kontroli zawarte w art. 10 i art. 173 Konstytucji mają charakter ustrojowy i statuują zasadę podziału władz oraz odrębność i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że art. 22 ustawy o kołobudżetowej nie jest z nimi niezgodny, ponieważ brakuje tu związku treściowego. Specyfika wskazanych wzorców powoduje, że tylko wyjątkowo mogą być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów, z których – jak to wywodzą pytające sądy – miałyby wynikać prawa podmiotowe. Płyne z nich bowiem dyrektywa konstytucyjna, by w sprawach odnoszących się do zakresu funkcjonowania sądów ingerencja ustawodawcy była „wstrzemięźliwa” i nie naruszała nadmiernie sfery swobody działania organów sądów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenie zasad wynagradzania sędziów jest domeną ustawodawcy (ograniczonego co prawda gwarancjami konstytucyjnymi) i nie dotyczy ogólnie pojmowanego zakresu funkcjonowania sądów.

2.2.3. Prokurator Generalny wyraził również opinię o nieadekwatności wskazanych przez pytające sądy wzorców kontroli – norm konstytucyjnych o charakterze kompetencyjnym – regulujących zasady funkcjonowania Sejmu, czyli art. 110 ust. 3 i art. 112 oraz art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zamieszczenie epizodycznych przepisów obejmujących ustalenie wynagrodzeń sędziowskich w ustawie o kołobudżetowej i uchwalenie tej ustawy w trybie przewidzianym dla ustaw zwykłych nie pozostaje, jego zdaniem, w kolizji z normami konstytucyjnymi. Analiza procesu legislacyjnego wskazuje – w jego opinii – że nie zaistniały nieprawidłowości, które nosiłyby znamiona uchybień pozwalających na stwierdzenie niezgodności trybu uchwalania ustawy o kołobudżetowej z art. 112 Konstytucji. Kwestia współdziałania innych wewnętrznych struktur sejmowych w pracach nad projektem, gdy nie ulega wątpliwości właściwość KFP, była natomiast autonomiczną decyzją tej Komisji.

Prokurator Generalny stwierdził, że tryb pilny, o którym mowa w art. 123 Konstytucji, jest dopuszczalny w kilku sytuacjach i oznacza rozpatrzenie ustawy w szczególnym postępowaniu i terminach. To Rada Ministrów decyduje o „pilności” projektu, a jej stanowisko jest wiążące dla parlamentu i Prezydenta. Podkreślił jednak, że samo szybkie procedowanie projektu ustawy o kołobudżetowej nie daje podstaw do zakwestionowania tego stanu faktycznego jako konstytucyjnie określonego trybu pilnego.

2.2.4. Prokurator Generalny stwierdził, że art. 183 ust. 2 Konstytucji zawiera normę kompetencyjną, zatem jest nieadekwatny jako wzorzec badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o budżecie. Przypomnił, że w pracach nad nim brał udział i zajmował stanowisko I Prezes SN, który krytycznie odniósł się do proponowanych rozwiązań. Nadmieniał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie zebrania opinii będącej realizacją kompetencji wynikającej z ustawy zwykłej (jak w wypadku SN) nie ma takiego ciężaru, jak zaniechanie uzyskania opinii mającej swe źródło w postanowieniach Konstytucji.

2.2.5. Prokurator Generalny za nieadekwatny wzorzec kontroli uznał również art. 187 ust. 4 Konstytucji, będący konstytucyjną delegacją do ustawowego określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków KRS, co nie ma związku z oceną kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie.

2.2.6. Najobszerniej Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu naruszenia w toku prac nad ustawą o budżecie uprawnień opiniodawczych KRS, kwestię tę podniósł bowiem już w stanowisku zajęтым w sprawie o sygn. K 1/12. Jego zdaniem, uprawnienie do opiniowania zmian ustaw ustrojowych dotyczących sądownictwa (w tym statusu sędziów), w szczególności zmian dotyczących kwestii związanych z niezawisłością sędziowską, dotyczy przede wszystkim (s. 41 stanowiska) wersji dokumentu formalnie skierowanej do Sejmu przez inicjatora procedury ustawodawczej, ponieważ tylko wtedy KRS może zajmować oficjalne stanowisko i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana. Tymczasem ostateczna wersja projektu ustawy o budżecie – co do którego Rada Ministrów wykonała inicjatywę ustawodawczą – nie została przedstawiona do zaopiniowania KRS, która jednak wyraziła negatywną opinię o wstępnym projekcie ustawy, zawierającym odmienne propozycje legislacyjne. Niemniej jednak, choć opinia przedstawiona przez KRS do wcześniejszej wersji projektu stała się częściowo nieaktualna w odniesieniu do kolejnego wariantu zaproponowanych regulacji, można przyjąć, że KRS zaopiniowała co do *meritum* rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżecie wniesionym do Sejmu, chociaż ostatecznie zostało ono wyrażone w nieco innej formie. Opiniowana przez KRS wersja projektu zawierała regulację wywołującą takie same skutki – w postaci „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r. – jak regulacja ostatecznie przedstawiona Sejmowi. Stanowisko KRS dotyczyło więc „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich na oznaczonym poziomie, ostatecznie uchwalonego w ustawie o budżecie. W tych okolicznościach ocena, czy uchybienie trybowi prac legislacyjnych – polegające na niezapewnieniu KRS realizacji jej kompetencji opiniodawczych – powinno skutkować orzeczeniem o niekonstytucyjności ustawy, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w uchwalonych przepisach, w tym również od tego, jak dalece różnią się one od unormowań proponowanych pierwotnie. W kontekście ustaleń Trybunału Konstytucyjnego dokonanych w wyroku o sygn. K 1/12, Prokurator Generalny uznał więc kwestionowaną regulację za niekolidującą z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3. Stanowisko Marszałka Sejmu.

W piśmie z 25 marca 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 22 ustawy o budżecie jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 110 ust. 3, art. 112, art. 123 ust. 1 i 2, art. 183 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, a w pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność lub zbędność wydania wyroku. Podkreślił, że zaskarżony przepis miał charakter epizodyczny i obowiązywał wyłącznie w 2012 r., a w roku 2013 mechanizm waloryzacyjny ponownie zadziałał.

3.1. Marszałek Sejmu, uzasadniając konieczność częściowego umorzenia postępowania, podniósł różnorakie argumenty w odniesieniu do poszczególnych podniesionych przez pytające sądy zarzutów.

3.1.1. Powołując wyrok o sygn. K 1/12, Marszałek Sejmu stwierdził, że na zasadzie *ne bis in idem* postępowanie powinno zostać umorzone w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 88 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 2 oraz art. 219 ust. 1 i 2, ponieważ te wątpliwości konstytucyjnoprawne zostały już wprost rozstrzygnięte.

3.1.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że przywołane przez pytające sądy w charakterze związkowych wzorców kontroli: art. 7, art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 oraz art. 173 Konstytucji nie stanowiły wprawdzie podstawy rozstrzygnięcia w wyroku o sygn. K 1/12, jednak podniesione zarzuty mają w istocie charakter akcesoryjny w stosunku do tych, które były już przedmiotem rozstrzygnięcia. Zarzut naruszenia art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji stanowi bowiem konsekwencję naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji (co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* pytań prawnych) – przez niedochowanie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji ustawodawca dopuścił się zarazem ingerencji w zasady podziału władzy i odrębności organów władzy sądowniczej oraz doprowadził do dyskryminacji sędziów w życiu gospodarczym. Skoro Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 2 i art. 178

ust. 2 Konstytucji, to znajduje to bezpośrednie przełożenie na ocenę zgodności tego przepisu z art. 10 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji. Tym samym zarzuty te powinny zostać uznane za rozpoznane *in merito*, a więc ich konstytucyjnoprawna analiza – w myśl zasady *ne bis in idem* – stała się zbędna.

W opinii Marszałka Sejmu, podobnie rzecz się ma w przypadku powołanych jako związkowe wzorce kontroli art. 7, art. 64 ust. 3 i art. 173 Konstytucji. Choć nie stanowiły one formalnie podstawy kontroli w sprawie o sygn. K 1/12, to jednak zbieżność zarzutów nakazuje przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już *in merito* podniesione wątpliwości, co przesądza o zbędności wydania wyroku.

3.1.3. Marszałek Sejmu podniósł, że pytania prawne nie zawierają uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 10 ust. 2 Konstytucji i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wzorce te nie zostały powiązane w żaden sposób ze sformułowanymi zarzutami, a zatem pytania prawne w tym zakresie nie spełniają warunku dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 u.T.K., czego skutkiem jest niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby konieczność samodzielnego sformułowania zarzutu przez Trybunał Konstytucyjny, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą skargowości (art. 66 u.T.K.).

3.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia uprawnień opiniodawczych KRS i SN – art. 183 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji – Marszałek Sejmu stwierdził, że w toku przygotowania projektu ustawy o budżecie Rada Ministrów zwróciła się do KRS o przedstawienie opinii, a Rada skorzystała ze swego uprawnienia w tym zakresie, podejmując uchwałę z 16 listopada 2011 r., ponadto zaś nawet przed przedstawieniem jej projektu do zaopiniowania wielokrotnie wyrażała negatywne stanowisko co do propozycji „zamrożenia” wynagrodzeń sędziowskich w 2012 r.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytające sądy powiązały obowiązek zasięgnięcia opinii KRS z przedstawieniem jej projektu aktu normatywnego „w aktualnym brzmieniu”, czyli w kształcie przyjętym bezpośrednio przed wykonaniem prawa inicjatywy ustawodawczej. Tymczasem, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714; dalej: u.K.R.S.), Rada opiniuje „projekty aktów normatywnych”, jednak żadne przepisy nie precyzują, że obowiązek ten może zostać zrealizowany wyłącznie po ostatecznym zamknięciu prac nad projektem ustawy przez podmiot zamierzający skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej. Zdaniem Marszałka Sejmu, należy przyjąć, że do zasięgnięcia opinii może dojść także na etapie opracowywania projektu przez projektodawcę, za czym przemawia w szczególności § 10 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.), w myśl którego projekt aktu normatywnego stanowiącego przedmiot prac Rady Ministrów musi zawierać uzasadnienie obejmujące wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa. Tym samym obowiązek uruchomienia procedury konsultacyjnej aktualizuje się w trakcie prac nad projektem ustawy w obrębie Rady Ministrów, a nie dopiero po ich sfinalizowaniu. Za rozstrzygającą okoliczność Marszałek Sejmu uznał to, że Rada miała możliwość przedstawienia opinii o propozycji przepisów, które znalazły się w ostatecznym brzmieniu projektu, co znajduje również uzasadnienie prakseologiczne, ponieważ zaopiniowanie projektu w trakcie prac nad nim, a nie dopiero po ich zakończeniu, pozwala na ewentualne uwzględnienie przez projektodawcę wniesionych uwag. Uznanie, że przedmiotem opiniowania może być wyłącznie projekt ostatecznie przyjęty, możliwość tę wyklucza.

Marszałek Sejmu podkreślił, że kwestionowane w pytaniach prawnych brzmienie art. 22 ustawy o budżecie zostało uchwalone w niezmienionym kształcie w porównaniu z projektem wniesionym przez Radę Ministrów. Z kolei na etapie przygotowania projektu brzmienie tego przepisu zostało poddane ocenie KRS, zatem trzeba przyjąć, że obowiązek konsultacyjny został dopełniony. Bezzasadne i niecelowe jest – wynikające z pytań prawnych – oczekiwanie, że w procesie przygotowania projektu ustawy dwukrotnie dochodzić będzie do zasięgnięcia opinii KRS co do tej samej materii. Ponadto, zdaniem Marszałka Sejmu, obowiązek zasięgnięcia opinii KRS przez Sejm nie występuje, gdy wyraziła już ona opinię w sprawie projektu na etapie jego przygotowania, a treść opiniowanych regulacji nie uległa zmianie.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 187 ust. 4 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, że ogranicza się on do wskazania materii dotyczących KRS, wymagających regulacji na poziomie ustawowym. Nie ma zatem podstaw, by uznać, że przepis ten kształtuje pozycję ustrojową KRS czy też konkretne przysługujące jej kompetencje, ponieważ taką funkcję samodzielnie spełnia art. 186 Konstytucji i tylko on jest w tym zakresie adekwatnym wzorcem kontroli. Brak związku treściowego pomiędzy sformułowanym zarzutem a powołanym wzorcem kontroli nakazuje uznać, że art. 22 ustawy o budżecie nie jest z nim niezgodny.

Analizując uprawnienia opiniodawcze SN, Marszałek Sejmu wskazał na odmienność charakteru tych uprawnień w porównaniu z uprawnieniami KRS, ponieważ te pierwsze mają podstawę wyłącznie na szczeblu ustawowym (art. 1 pkt 3 u.S.N.). Skoro zaś uprawnienia opiniodawcze SN nie są zakotwiczone w Konstytucji, to jej art. 183 ust. 2 (ani inne przepisy ustawy zasadniczej) nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. Niezależnie od powyższego, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy aktywnie korzystał z uprawnień konsultacyjnych zarówno na etapie prac nad projektem ustawy o budżecie w ramach Rady Ministrów, jak i w trakcie rozpatrywania projektu ustawy w sejmowej KFP.

3.3. Analizując zarzut naruszenia zasad postępowania ustawodawczego w toku prac nad ustawą o budżecie, Marszałek Sejmu stwierdził, że pogląd pytających sądów, zgodnie z którym naruszenie norm regulaminowych dotyczących właściwości komisji sejmowej skutkuje automatycznie i w każdym wypadku naruszeniem stosownych przepisów Konstytucji, nie zasługuje na uwzględnienie. Podkreślił, że Konstytucja nie określa zakresu działania komisji sejmowych, a szczegółowe unormowania zawarte są w regulaminie Sejmu, zatem określenie nim spraw objętych zakresem działania KSiPC nie powoduje, że regulacja ta zostaje inkorporowana na poziom konstytucyjny. W konsekwencji, Marszałek Sejmu nie dostrzegł podstaw do uznania zasadności zarzutu, że ewentualne naruszenie przepisów regulaminowych dotyczących zakresu działania komisji sejmowych prowadzi do niezgodności z tymi postanowieniami Konstytucji, które statuuja komisje stałe jako organy wewnętrzne Sejmu (art. 110 ust. 3 Konstytucji) oraz przewidują unormowanie trybu prac tych komisji w regulaminie (art. 112 Konstytucji). Wynika to z faktu, że przepisy Konstytucji w żaden sposób nie wyznaczają *in merito* zakresu działania komisji sejmowych. Nie jest więc spełniona – formułowana przez Trybunał Konstytucyjny – przesłanka, która dopuszcza ocenę konstytucyjności jedynie w przypadku naruszenia przepisów regulaminowych znajdujących zakorzenienie w ustawie zasadniczej.

Marszałek Sejmu wyraził też ogólną wątpliwość co do konieczności skierowania projektu ustawy o budżecie do KSiPC. Wskazał, że materia projektu dotyczyła sfery finansów publicznych, wprowadzając zmiany w przepisach określających dochody i wydatki państwa, co uzasadniało skierowanie projektu do rozpatrzenia w KFP. Regulamin Sejmu przewiduje, że w takiej sytuacji pozostałe komisje (zwane resortowymi) przedstawiają swoje opinie. W opinii Marszałka Sejmu tryb ten jednak – na podstawie wyraźnej regulacji – został ograniczony wyłącznie do projektu ustawy budżetowej oraz projektów innych planów finansowych państwa (art. 105 pkt 1 regulaminu), do której to kategorii nie zalicza się projektu ustawy o budżecie. Marszałek Sejmu przyznał, że ustawa o budżecie oddziaływała pośrednio na sfery objęte zakresem działania wielu innych komisji sejmowych, ale odrzucił stanowisko, że w takim stanie rzeczy projekt ustawy o budżecie wymagał skierowania do wszystkich komisji sejmowych, których zakres działania choćby pośrednio obejmował sprawy regulowane w ustawie. Zwrócił uwagę, że powodowałoby to znaczące trudności organizacyjne (projekt ustawy o budżecie musiałby zostać skierowany do kilkunastu komisji sejmowych, gdy praktyka sejmowa nie zna w zasadzie przypadków skierowania projektu jednocześnie do więcej niż trzech komisji w celu wspólnego rozpatrzenia, a jeżeli projekt ma charakter interdyscyplinarny, wówczas powołuje się komisję nadzwyczajną), ponadto zaś członkowie KSiPC mieli – na zasadach odnoszących się do wszystkich posłów – możliwość wzięcia udziału w pracach KFP, wraz z prawem wnoszenia poprawek.

3.4. Odnosząc się do zarzutu sprzecznego z Konstytucją zastosowania trybu pilnego w odniesieniu do projektu ustawy o budżecie, Marszałek Sejmu stwierdził, że klauzula pilności może być nadana tylko projektom ustaw wnoszonym przez Radę Ministrów, a projekt ustawy o budżecie nie został nią opatrzony, brakuje więc podstaw uznania, iż Sejm rozpatrzył ów projekt w konstytucyjnie określonym trybie pilnym. Zaznaczył, że zastrzeżenia pytających sądów co do tempa postępowania w Sejmie mogłyby podlegać merytorycznej analizie w sytuacji wyznaczenia przez ustrojodawcę minimalnego okresu pomiędzy wniesieniem projektu ustawy do Sejmu a jego uchwaleniem (jak w art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji). Tempo postępowania ustawodawczego w Sejmie nie zostało uregulowane w Konstytucji. W tej sytuacji, bezpodstawne jest twierdzenie, że postępowanie na forum komisji sejmowej powinno trwać nie mniej niż wyznaczoną liczbę dni, pomiędzy czytaniem musi upłynąć określony czas albo że Senat ma obowiązek wykorzystać cały przysługujący mu okres na podjęcie uchwały w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pytające sądy – kwestionując zbyt szybkie tempo prac – nie wskazały minimalnych terminów, które powinny upłynąć w ramach poszczególnych czynności postępowania ustawodawczego, co nie dziwi, ponieważ ani Konstytucja, ani nawet regulamin nie dają podstaw do ich wyznaczenia.

W tych okolicznościach, Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem obejścia art. 123 Konstytucji, ponieważ brakuje unormowań nakazujących rozpatrywanie projektu nieopatrzonego klauzulą pilności w czasie nie krótszym niż określony w jakichś przepisach. W jego opinii, istota trybu pilnego sprowadza się do obligatoryjnego skrócenia

niektórych etapów postępowania ustawodawczego, a więc do wymuszenia przez rząd szybszego procedowania projektu ustawy w toku postępowania legislacyjnego. Tryb pilny nie odnosi się jednak do zagadnienia faktycznej szybkości postępowania w jego poszczególnych etapach, o ile mieszczą się one w ramach terminów wyznaczonych przez art. 123 ust. 3 Konstytucji.

Uzupełniając Marszałek Sejmu zauważył, że postępowanie w sprawie projektu ustawy o budżecie trwało 22 dni (projekt został wniesiony do Sejmu 24 listopada 2011 r., a ustawę uchwalono 16 grudnia 2011 r.), co jest tempem szybkim, ale nie stanowi wyjątku na tle wielu innych przedłożeń. Zarazem okoliczności obiektywne wymagały, by postępowanie w sprawie ustawy o budżecie zostało zakończone przed końcem roku 2011, w związku z rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Podkreślił też, że w postępowaniu nie skorzystano z nadzwyczajnych instrumentów przyspieszenia postępowania, ponieważ nie skrócono terminów określonych w art. 37 ust. 4 i art. 44 ust. 3 regulaminu, ani nie zastosowano art. 51 regulaminu.

II

Żaden z pytających sądów nie zgłosił udziału w postępowaniu ani nie wyznaczył umocowanego przedstawiciela. Na rozprawie w dniu 13 czerwca 2013 r. przedstawiciele Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali wcześniej zajęte stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne. Częściowe umorzenie postępowania.

1.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – na podstawie art. 193 Konstytucji – do poddania określonej regulacji jego kontroli wystarcza jedno pytanie prawne, a kierowanie wielu tożsamych pytań prawnych w niczym nie wpływa na kształt rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zauważa również, że wszystkie pytania prawne postawione w niniejszej sprawie są niemal jednobrzmiące. Jedynie Sąd Rejonowy w Gliwicach nieco inaczej niż Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu sformułował *petitum* swego pytania (co zostało odnotowane w cz. I pkt 1.1 uzasadnienia), ponieważ jednak zmiany te nie znalazły odzwierciedlenia w uzasadnieniu, Trybunał Konstytucyjny uznaje je za nieistotne.

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestia „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów w roku 2012 jest przedmiotem wydanego w pełnym składzie wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Wyrokiem tym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że zaskarżony w niniejszej sprawie art. 22 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa o budżecie):

– jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 88 ust. 1 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– nie jest niezgodny z art. 88 ust. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i 2, art. 220 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny przedstawił konstytucyjny status sędziów oraz ustawowe zasady ich wynagradzania w trakcie i po zakończeniu pełnienia urzędu. Przeanalizował też stan finansów publicznych i jego wpływ na uchwalenie ustawy o budżecie, w kontekście szerokiego programu oszczędnościowego. Podkreślił, że godność urzędu sędziego jest w aspekcie finansowym całkowicie niewymierna i niemożliwa do uchwycenia wskaźnikami ekonomicznymi. Choć podkreślił istnienie związku pomiędzy materialną pozycją sędziów a sędziowską niezawisłością, to zaprzeczył istnieniu prostej zależności w tym zakresie i za błędne uznał „ujmowanie tego zagadnienia w kategoriach prostego sprzężenia”, które „stanowiłoby ujmę (...) dla sędziów jako obywateli (...) [w]jodziłoby bowiem do wniosku, że sędzia nienależycie wynagradzany przestaje być niezawisły, zaś konkluzja taka byłaby niesprawiedliwa i krzywdząca” (w kontekście rozpatrywanej sprawy musiałoby to oznaczać, że sędzia, który nie otrzymał kilkusetzłotowej podwyżki, traci z tego powodu przymiot niezawisłości).

Trybunał Konstytucyjny ważył dwie wartości konstytucyjne: wynagrodzenie godne urzędu sędziego (będące istotną gwarancją sędziowskiej niezawisłości, mającej fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania trzeciej władzy) oraz równowagę i stabilność finansów publicznych (stanowiące konieczny warunek normalnego funkcjonowania całego państwa) i dał pierwszeństwo zasadzie ochrony równowagi budżetowej, kosztem

zaakceptowania incydentalnego zahamowania wzrostu (które nie jest tożsame z obniżeniem) wynagrodzeń sędziowskich.

Uznał ponadto, że ustawodawca nie wycofał się z ustalonych reguł, ponieważ mechanizm podwyższania sędziowskich wynagrodzeń pozostaje niezmieniony, wobec czego incydentalna regulacja nie godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rozstrzygnął, że Konstytucja nie ustanawia prawa podmiotowego sędziów do wynagrodzenia w określonej wysokości, a prawo takie wynika z ustawy zwykłej. Nie powstaje ono jednak z chwilą ogłoszenia stosownego komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), choć od tego momentu istnieje ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, której sędziowie zostali pozbawieni, co jednak – w kontekście sytuacji finansów publicznych – było dopuszczalne. Podkreślił równocześnie, że wynagrodzenia sędziów w perspektywie kilkuletniej były znacznie mocniej chronione niż wynagrodzenia ogółu pracowników i funkcjonariuszy państwowej sfery budżetowej (dalej: sfera budżetowa). *Pro futuro*, Trybunał Konstytucyjny – przypominając „warunki brzegowe” wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków – podkreślił, że jego werdykt nie oznacza generalnej akceptacji „zamrażania” wynagrodzeń sędziowskich, które nie może stać się systematyczną praktyką i może być tolerowane tylko wyjątkowo, w szczególności ze względu na trudności budżetowe państwa, jeżeli występuje w kontekście szerszego programu oszczędnościowego.

Stwierdził też, że liczne postanowienia Konstytucji, powołane przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli, są nieadekwatne do zaskarżonego przepisu. Krytycznie oceniając praktykę skracania okresu *vacationis legis*, uznał jednak, że w konkretnym przypadku ustawy okołobudżetowej – ze względu na całokształt okoliczności – było ono uzasadnione ważnym interesem publicznym.

1.3. Powyższy wyrok nie pozostaje bez znaczenia dla rozpatrzenia zadanych pytań prawnych. Nie ulega wątpliwości, że w analizowanej sprawie nie ziściła się przesłanka *rei iudicatae*, ponieważ nie zachodzi tożsamość podmiotów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niemniej jednak, zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niezainstnienie stanu „powagi rzeczy osądzonej” nie oznacza, iż uprzednie rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów jest irrelevantne. Stabilizację sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia zapewnia zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem jego specyfiki (tak np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., sygn. U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73). Uznanie, że ziściła się przesłanka powagi rzeczy osądzonej, obligowałoby Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania jako niedopuszczalnego – 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: u.T.K.). Natomiast w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ocenia sytuację w kategoriach pragmatycznych, badając celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ, a podstawą umorzenia postępowania jest zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 u.T.K.).

W powyższych okolicznościach, w zakresie, w którym podniesione w pytaniach prawnych kwestie były już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 1/12, postępowanie zostaje umorzone. Oznacza to, że przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie będzie tylko rozpoznanie zarzutów niezgodności art. 22 ustawy okołobudżetowej z:

– art. 173 i art. 10 ust. 1 Konstytucji, a więc naruszenia zasady trójpodziału władzy oraz odrębności i niezależności sądów,

– art. 32 ust. 1 i 2 – ze względu na nierówne traktowanie sędziów w porównaniu z innymi osobami zatrudnionymi w sferze budżetowej, skutkujące ich dyskryminacją w życiu gospodarczym,

– art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – w powiązaniu z art. 2 Konstytucji – zaskarżona regulacja narusza zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa,

– art. 7 Konstytucji – z powodu naruszenia trybu ustawodawczego,

– art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji – z uwagi na brak opinii Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS),

– art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji – z uwagi na brak opinii Sądu Najwyższego (dalej: SN),

– art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji – z powodu nieprzedstawienia projektu ustawy okołobudżetowej sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: KSiPC),

– art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji – z uwagi na uchwalenie ustawy o budżecie „w trybie pilnym bez nadania statusu pilności” oraz wbrew zakazowi procedowania w tym trybie ustaw o charakterze ustrojowym, „jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”.

2. Analiza zarzutów pytających sądów.

2.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne odniesienie się do postawionego przez gliwicki sąd zarzutu dotyczącego prawidłowości ogłoszenia ustawy o budżecie, ponieważ potwierdzenie jego zasadności podważałoby skuteczność wejścia w życie całej ustawy o budżecie. Jak można wnosić z przedstawionej argumentacji, gliwicki sąd twierdzi, że doszło wręcz do fałszerstwa polegającego na antydatowaniu Dziennika Ustaw, w którym ustawa ta została opublikowana. Zdaniem sądu – skoro na oficjalnej stronie internetowej www.dziennikustaw.gov.pl ustawa ta figuruje z podpisem elektronicznym złożonym 30 grudnia 2011 r. po godzinie 22, to rzeczywista data wydrukowania i rozpoczęcia rozpowszechnienia tego numeru Dziennika Ustaw musiała być późniejsza, a zatem nie mógł być on tego dnia dostępny w sprzedaży, co oznacza, że faktycznie ustawa nie mogła zostać tego dnia opublikowana.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że u schyłku 2011 r. akty prawne były jeszcze ogłaszane w Dzienniku Ustaw publikowanym w postaci papierowej, stanowiącej jedyne źródło prawa, ponadto zaś były już udostępniane w internecie w postaci elektronicznej, niemającej jednak ówczesnie waloru źródła prawa (stan ten zmienił się z początkiem 2012 r., od kiedy to akty prawne ogłaszane są tylko w formie dokumentów elektronicznych – w Dzienniku Ustaw wydawanym w postaci elektronicznej, zgodnie z art. 2a 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.).

Trybunałowi Konstytucyjnemu wiadomo z urzędu, że w 2011 r.:

– akty prawne ogłaszane w Dzienniku Ustaw, publikowanym w postaci papierowej, oraz udostępniane w postaci elektronicznej w Internecie powstawały z tego samego pliku PDF (o objętości zmniejszonej do celów elektronicznego udostępnienia),

– ogłoszenie aktu prawnego w Dzienniku Ustaw publikowanym w postaci papierowej nie było w żaden sposób czasowo powiązane z – niemal zawsze opóźnionym – jego udostępnieniem w postaci elektronicznej w Internecie,

– zawierający ustawę o budżecie Dziennik Ustaw w postaci papierowej był dostępny w sprzedaży 30 grudnia 2011 r., na długo przed udostępnieniem zawartych w nim aktów prawnych w postaci elektronicznej w Internecie.

Gliwicki sąd, celem unaocznienia bezzasadności „zamrożenia” sędziowskich wynagrodzeń pod koniec roku 2011, przytoczył dokument Rady Ministrów z maja 2012 r., pozytywnie oceniający stan polskiej gospodarki w roku poprzedzającym. Należy więc zwrócić uwagę na ahistoryczność tego argumentu i stwierdzić, że wskaźniki makroekonomiczne w roku 2010 i 2011 były na tyle niekorzystne, że uzasadniały zasadnicze obawy co do perspektyw finansów publicznych w 2012 r. Obawy te legły u podstaw całego pakietu działań oszczędnościowych, co Trybunał Konstytucyjny uznał nie tylko za uzasadnione, lecz także za pożądane.

Trybunał Konstytucyjny nie jest władny ocenić słuszności objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu, o której mowa w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (decyzja Rady Unii Europejskiej do Spraw Gospodarczych i Finansowych z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz. Urz. UE L 202 z 4.08.2009). Fakt taki ma jednak miejsce, a unijne zalecenia nakazują zmniejszenie wydatków. Nie należy do Trybunału Konstytucyjnego dyktowanie właściwym organom, w jaki sposób ma to zostać dokonane i które wydatki mają być zmniejszane, jak dalece i w jakiej kolejności. W świetle ustaleń dokonanych w toku rozpoznawania sprawy o sygn. K 1/12, Trybunał Konstytucyjny zaprzecza natomiast twierdzeniu sądu, że „jedyną regulacją mającą na celu «niedoprowadzenie do przekroczenia deficytu budżetowego» są zmiany dotyczące «zamrożenia wynagrodzeń»”.

2.2. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasad trójpodziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności sądów od innych władz (art. 173 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane wzorce kontroli są nieadekwatne do problemu „zamrożenia” sędziowskich wynagrodzeń. Wskazane przez pytające sądy postanowienia Konstytucji mają charakter ustrojowy, pozostają ze sobą w ścisłym związku, ale ze względu na swoją specyfikę tylko wyjątkowo mogą być wzorcem kontroli przepisów, z których – w opinii pytających sądów – wynikają prawa podmiotowe. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje związek treściowy pomiędzy wyrażonymi w nich zasadami a regulacją kwestionowaną przez pytające sądy. W szczególności brakuje bowiem *iunctim* pomiędzy odrębnością i niezależnością władzy sądowniczej, funkcjonującej w ramach trójpodziału władz, a „zamrożeniem” wynagrodzeń sędziów. To, że sędziowie nie otrzymali w roku 2012 podwyżki

wynagrodzeń, nie wpływa bowiem na pozycję władzy sądowniczej i jej usytuowanie w państwie, nie sprawia też – z całą pewnością – że z chwilą uchwalenia ustawy o kołobudżetowej sądy stały się od innych władz zależne.

Równocześnie, z oczywistych powodów, jak to już Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78), za dopuszczalne uznać trzeba pewne przenikanie się kompetencji poszczególnych władz, ponieważ zasada ich podziału nie oznacza nakazu całkowitej separacji. Z omawianych postanowień Konstytucji, zwłaszcza z jej art. 173, wynika jedynie nakaz, by w sprawach dotyczących funkcjonowania sądów ingerencja ustawodawcy była możliwie wstrzemięzliwa. Oczywiście jest, że ustalanie zasad wynagradzania sędziów należy do władzy ustawodawczej, skrępowanej w tym zakresie uregulowaniami konstytucyjnymi, a domeną władzy wykonawczej – odpowiedzialnej za należyte gospodarowanie środkami publicznymi – jest prowadzenie roztropnej polityki finansowej.

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 ani z art. 173 Konstytucji.

2.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, ze względu na nierówne, jakoby, traktowanie sędziów w porównaniu z innymi pracownikami sfery budżetowej, skutkujące ich dyskryminacją w życiu gospodarczym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza jego bezzasadność. Podkreśla, że zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, przy czym równe traktowanie oznacza traktowanie według jednakowej miary, bez zróżnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących (tak np. wyrok z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ustawa o kołobudżetowa zamroziła wynagrodzenia posłów i senatorów oraz wszystkich pracowników i funkcjonariuszy sfery budżetowej, z wyłączeniem policjantów i nauczycieli, których wynagrodzenia zostały w roku 2012 podniesione z uwagi na ich wcześniejsze zaniżenie. Przypomina też, na co zwracał uwagę w wyroku o sygn. K 1/12, że wynagrodzenia w sferze budżetowej pozostają zamrożone od 2008 r., podczas gdy wynagrodzenia sędziów systematycznie rosły i tylko incydentalnie w 2012 r. ich wzrost nie nastąpił. Ustawodawca, uchwalając ustawę o kołobudżetową, nie naruszył zasady równości na niekorzyść sędziów, skoro dotychczasowa silniejsza ochrona wynagrodzeń sędziowskich nie koliduje z gwarancją równego traktowania wszystkich podmiotów wobec prawa, „zwłaszcza w aspekcie dyskryminującego potraktowania plac pracowników sfery budżetowej” (s. 22 stanowiska Prokuratora Generalnego).

W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznaje zakwestionowany przepis za zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.4. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli powiązane z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienia te nie są adekwatnymi wzorcami kontroli, ponieważ dotyczą wyłącznie własności, a w wypadku sędziów chodzi o maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa majątkowego do podwyższonego wynagrodzenia.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w powołanym wcześniej wyroku w sprawie o sygn. K 1/12 analizował art. 22 ustawy o kołobudżetowej w aspekcie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ponieważ dotyczy on wszelkich praw majątkowych, a nie tylko prawa własności. Trybunał Konstytucyjny przesądził już, że wejście w życie zaskarżonego przepisu pozbawiło sędziów maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy prawa do wynagrodzenia obliczonego od wyższej, wskazanej w komunikacie Prezesa GUS, kwoty jako podstawy, ale prawo takie (czy też jego ekspektatywa) z pewnością prawem własności nie jest. W tej sytuacji nie sposób również rozpatrywać zaskarżonej regulacji w kontekście ograniczenia własności, zarazem zaś jest ona obojętna z punktu widzenia prawa dziedziczenia. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznaje, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2.5. Najważniejszym zarzutem – nierozpoznanym w postępowaniu w sprawie o sygn. K 1/12 ze względów formalnych (brak wniosku uprawnionego podmiotu) – jest zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji z uwagi na to, że ostateczna wersja projektu ustawy o kołobudżetowej nie została przedstawiona do zaopiniowania KRS. Zdaniem pytających sądów, godzi to w art. 7, art. 10 ust. 2, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji.

2.5.1. Problematyka opiniowania projektów aktów prawnych przez KRS była już na gruncie obowiązującej Konstytucji przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Ówczesnie sprawa dotyczyła zaniechania konsultacji w sprawie zmian w projekcie ustawy (późniejszej ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1998 r. Nr 98, poz. 607), wprowadzonych przez Sejm do projektu rządowego

na etapie jego II czytania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas niekonstytucyjność przepisu, ze względu na to, że KRS została pozbawiona możliwości przedyskutowania proponowanych zmian i zajęcia wobec nich stanowiska, ponieważ „Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat (...). Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie (...) Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym”.

Zagadnienie opiniodawczych kompetencji KRS Trybunał Konstytucyjny przeanalizował również w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), dotyczącym przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), potwierdzającym „konstytucyjne zakotwiczenie” kompetencji opiniodawczych KRS: „pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)”. Prócz unormowań zawartych w art. 179 oraz art. 186 ust. 2, Konstytucja nie określa innych środków, procedur albo kompetencji KRS, pozwalających jej na realizację wyżej wskazanego zadania. Kwestie te stanowią zatem materię ustawową, z tym, że obowiązkiem ustawodawcy jest wyposażenie KRS w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełnienia przypisanych jej przez ustrojodawcę zadań (wyrok z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Zarazem jednak ustawowe kompetencje nie mogą dotyczyć zagadnień innych niż niezależność sądów i niezawisłość sędziów (wyroki z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44 i z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63).

2.5.2. Rozstrzygnięcie o słuszności postawionego zarzutu wymaga przeanalizowania kolejnych wersji projektu ustawy o budżecie państwa na rządowym etapie prac legislacyjnych oraz aktywności KRS w tym względzie.

Rada Ministrów przyjęła 5 kwietnia 2011 r. założenia projektu budżetu państwa, zgodnie z którymi m.in. wydatki jednostek sektora finansów publicznych na wynagrodzenia osobowe nie powinny w 2012 r. przewyższać wydatków poniesionych na ten cel w roku 2011. 6 kwietnia 2011 r. Minister Finansów poinformował dysponentów części budżetowych (zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, Dz. U. Nr 56, poz. 290), że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów zostały określone na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011. Już dwa dni później (8 kwietnia) KRS zaprotestowała przeciwko tym zamierzeniom. Stwierdziła między innymi, że wprowadzony w 2009 r. mechanizm wynagrodzeń „zaledwie otworzył perspektywę osiągnięcia w przyszłości takiego ich poziomu, który byłby zgodny z art. 178 ust. 2 Konstytucji”, a odstąpienie od tego mechanizmu „pogłębi stan sprzeczności z ustawą zasadniczą”, „spowoduje rozgoryczenie środowiska sędziowskiego i może doprowadzić do eskalacji kosztownych społecznie i finansowo akcji protestacyjnych”.

Następnie KRS monitorowała problematykę „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów i nagłośniła tę kwestię w dwóch uchwałach z 13 maja 2011 r. (nr 1378/2011 i 1379/2011), którymi wniosowała o zwołanie na 4 i 5 lipca 2011 r. zebrań – odpowiednio – przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji.

Analizując rządowy etap procesu legislacyjnego, należy stwierdzić, że do uzgodnień międzyresortowych skierowany został projekt z 3 listopada 2011 r., przewidujący – w art. 14 i art. 16 – nowelizację u.s.p. i ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 499; dalej: u.S.N.), polegającą, po pierwsze, na „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziowskich, a po wtóre, na zmianie mechanizmu ich podwyższania („Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w roku 2012 stanowi kwota 3197,85 zł, która podlega corocznej waloryzacji, poczynając od roku 2013”, a „Wskaźnik waloryzacji (...) jest równy ilorazowi przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał w roku poprzedzającym waloryzację i przeciętnego wynagrodzenia za II kwartał w roku poprzednim niż rok poprzedzający waloryzację”). Projekt ten został skierowany do zaopiniowania przez KRS pismem Ministra Finansów z 3 listopada 2011 r. (znak: FS 13/0310-I/KAL/39/2011), z terminem wyrażenia opinii do 10 listopada tegoż roku. Pismem z 7 listopada 2011 r. (znak: KRS-020-101/11), wiceprzewodniczący KRS poinformował, że Rada wyrazi opinię na posiedzeniu plenarnym w dniach 15-18 listopada.

W międzyczasie, 14 listopada 2011 r., do rozpatrzenia przez Komitet Stałej Rady Ministrów skierowany został projekt ustawy z 13 listopada, nieprzewidujący już zmiany mechanizmu podwyższania wynagrodzeń sędziów, ale stanowiący – w art. 12 i art. 14 – że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów w roku 2012 „stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2010 r. (M. P. Nr 57, poz. 774)”.

16 listopada 2011 r. KRS podjęła uchwałę nr WOK-020-101/11, w której „negatywnie opiniuje zmiany zaproponowane w artykułach (...) 14 (...) i 16” (projektu z 3 listopada 2011 r.). Stanowczo sprzeciwiła się projektowanej zmianie mechanizmu podwyższania wynagrodzeń sędziów, jako nieuzasadnionej i powodującej znacznie niższy ich przysły wzrost, niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu obowiązujących zasad. Ponadto obszernie odniosła się do kwestii „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów w 2012 r. Przypomniała, że wynagrodzenia sędziów nie mają charakteru przywileju, lecz pełnią ważną funkcję gwarancji niezawisłości sędziowskiej; błędem rangi ustrojowej jest też traktowanie tych wynagrodzeń tak jak wynagrodzeń ogółu pracowników sfery budżetowej. Zwróciła uwagę, że „poziom wynagrodzeń sędziów w dalszym ciągu nie zachęca bardzo dobrych i posiadających duże doświadczenie zawodowe prawników do ubiegania się o stanowiska sędziowskie”. Podkreśliła, że „uzyskane ewentualnie oszczędności z «zamrożenia wynagrodzeń» nie będą stanowić znaczącej pozycji w budżecie”, a „pokrycie wzrostu wynagrodzeń sędziowskich w roku 2012 możliwe jest przez zmianę wewnętrznej struktury wydatków w budżecie sądów powszechnych, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Przypomniała, że wspomniane wyżej zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i sędziów apelacji „wyraziły stanowczy sprzeciw wobec ujawnionych (...) planów obniżenia wynagrodzeń sędziowskich w stosunku do średniego wynagrodzenia w kraju oraz uznały za niezrozumiałą i powodującą podważenie zaufania obywateli do państwa prawa zamiar wycofania się przez rząd z rozwiązania wcześniej przez niego przyjętego”.

KRS zastrzegła ponadto, że „przedstawiony do zaopiniowania projekt nie jest tekstem ostatecznym dokumentu rządowego, wobec czego opinia oraz wnioski w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714; dalej: u.K.R.S.) zostaną wydane po przedstawieniu jej do zaopiniowania ostatecznego tekstu projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów”.

18 listopada 2011 r. Minister Finansów (pismem znak: FS 13/310-I/KAL/139m/2011) przekazał Radzie Ministrów do rozpatrzenia projekt przewidujący – w art. 12 i art. 14 – że podstawę ustalenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów „w roku 2012 stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”. Na posiedzeniu 22 listopada 2011 r. Rada Ministrów zobowiązała Ministra Finansów do opracowania, w porozumieniu z Rządowym Centrum Legislacji, ostatecznego tekstu projektu i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu, co nastąpiło 24 listopada 2011 r. (pismem Prezesa Rady Ministrów znak: RM 10-99-11); art. 11 i 12 tego projektu zakładały dodanie w art. 91 u.s.p. paragrafów 1ca i 1cb, a w art. 42 u.S.N. – paragrafów 2a i 2b, o tej samej treści normatywnej co przepisy zaskarżone.

Prace parlamentarne nad ustawą okołobudżetową trwały stosunkowo krótko (od wniesienia jej projektu do Sejmu do uchwalenia ustawy upłynęło 22 dni). Jej pierwsze czytanie miało miejsce 1 grudnia 2011 r., tego samego dnia projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych (dalej: KFP) oraz rozpatrzony przez nią i rekomendowany do uchwalenia. Komisja uznała, że proponowane zmiany mają charakter epizodyczny, mają bowiem obowiązywać tylko przez rok, a więc – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – powinny zostać umieszczone w ustawie okołobudżetowej, zamiast nowelizacji sędziowskich pragmatyk służbowych (patrz: biuletyn nr 32/VII zawierający sprawozdanie z posiedzenia Komisji w 1 grudnia 2011 r.; przepisy otrzymały na tym etapie nową numerację – art. 23 i art. 24).

Już wówczas I Prezes SN zastrzegł, że w wypadku uchwalenia ustawy wystąpi do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją, ponieważ wynagrodzenia sędziów wolno ograniczyć tylko w razie przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (maksymalnej dopuszczalnej relacji długu publicznego do PKB, wynoszącej 60%), a projektowana regulacja godzi w prawa nabyte.

W toku prac Senatu podkreślono, że pierwotnie planowana była systemowa przebudowa mechanizmu kształtowania sędziowskich wynagrodzeń, uznano jednak, że nie może ona nastąpić w ustawie okołobudżetowej, lecz powinna być poprzedzona szerokimi konsultacjami. Dlatego poprzestano na jednorocznym „zamrożeniu” wynagrodzeń sędziów, co do którego Senat (choć pewne poprawki do ustawy okołobudżetowej uchwalił) nie wprowadził zmian (uchwała z 20 grudnia 2011 r.).

2.5.3. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przedmiotem postępowania w sprawach o sygn. K 1/12 i niniejszej jest tylko „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów w 2012 r., a więc stan, w którym nie zmieniły się one w stosunku do wynagrodzeń wypłacanych im w roku 2011. Regulacja ta wymagała dwóch decyzji projektodawcy regulacji, a następnie ustawodawcy: po pierwsze – co do samego „zamrożenia” wynagrodzeń („czy?”), po wtóre – co do poziomu, na jakim mają one zostać „zamrożone” („ile?”). Wszystkie inne elementy – kształt normatywny (sposób sformułowania), a nawet umiejscowienie przepisów w systemie prawnym – mają w tym kontekście znaczenie drugorzędne.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygał dotąd wprost, na jakim etapie prac nad ustawą aktualizuje się obowiązek zasięgnięcia opinii KRS. Niemniej jednak analizował już zbliżone uprawnienia opiniodawcze związków zawodowych, wskazując, że „obowiązek zasięgnięcia opinii (...) może skutecznie wyczerpywać się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy”, co nie może „prowadzić do sytuacji, iż rząd «nie mógłby po otrzymaniu opinii (...) zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakkolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] (...). Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku»” (tak powołany wyżej wyrok o sygn. K 39/07 i orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49).

Trybunał Konstytucyjny podziela opinię Marszałka Sejmu, że za możliwością zasięgnięcia opinii KRS na etapie opracowywania projektu przez projektodawcę przemawia § 10 ust. 6 pkt 2 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.), w myśl którego częścią uzasadnienia projektu ustawy jest ocena skutków regulacji, zawierająca „wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa”. Wynika z tego, że obowiązek zasięgnięcia opinii aktualizuje się nie po sfinalizowaniu prac nad projektem ustawy, ale w ich trakcie, gdyż pozwala to projektodawcy na ewentualne uwzględnienie wniesionych uwag, co byłoby wykluczone, gdyby opinia miała dotyczyć dopiero ostatecznego projektu.

„Zamrożenie” wynagrodzeń zostało zapowiedziane w kwietniu 2011 r. i już wtedy spotkało się z kategorię sprzeciwem KRS. Kształt normatywny przybrało w projekcie ustawy o budżecie z 3 listopada tegoż roku, w którym projektodawca założył dodanie do u.s.p. i u.S.N. przepisów określających kwotowo wysokość podstawy ustalenia wynagrodzeń sędziów na 3197,85 zł. Wobec tej propozycji KRS wyraziła – w prawem przewidzianej formie uchwały – opinię jednoznacznie negatywną. Ostateczny projekt ustawy o budżecie (skierowany do Sejmu 24 listopada 2011 r.) różnił się o tyle, że nadal przewidując (w art. 11 i art. 12) nowelizację u.s.p. i u.S.N., nie posługiwał się już wyrażoną w złotych kwotą, lecz odsyłał do odpowiedniego komunikatu Prezesa GUS (to jest do komunikatu z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r., M. P. Nr 57, poz. 774). Podkreślenia wymaga, że w treści tego komunikatu zawarta jest dokładnie ta sama kwota – 3197,85 zł.

Wobec powyższych okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na wszystkich etapach rządowego, a następnie parlamentarnego procesu legislacyjnego zasadnicze elementy regulacji wysokości sędziowskich wynagrodzeń w roku 2012 pozostawały takie same. Projektodawca niezmiennie zakładał, a ustawodawca przesądził, że w 2012 r. nastąpi „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów, podstawą ustalania których będzie kwota 3197,85 zł. Jedynym, co uległo zmianie w toku prac nad ustawą o budżecie, było brzmienie regulacji – zdefiniowanie podstawy ustalania wynagrodzeń nie wprost (jako wyrażonej w złotych kwoty), lecz przez odesłanie do komunikatu Prezesa GUS oraz jej umiejscowienie – w ustawie o budżecie, nie zaś w sędziowskich pragmatykach służbowych. Niewątpliwie opinia KRS z 16 listopada 2011 r. dotyczyła *meritum* regulacji i dotarła do świadomości zarówno projektodawcy, jak i ustawodawcy; bez znaczenia pozostaje zaś fakt, że jej część dotyczyła innych rozwiązań prawnych (zmiany mechanizmu podwyższania wynagrodzeń), które ostatecznie nie zostały przedstawione parlamentowi.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii. W niniejszej sprawie warunki te zostały spełnione, co przesądza, że zasady prawidłowej legislacji nie zostały złamane. Innej oceny wymagałaby sytuacja, w której KRS zaopiniowałaby określone rozwiązania, które następnie zostałyby zmienione (w kontekście niniejszej sprawy, gdyby zmieniony został na przykład okres „zamrożenia” wynagrodzeń, albo zostałyby one „zamrożone” na niższym poziomie).

Uznanie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie z tego tylko powodu, że KRS nie zajęła po raz kolejny – tym razem na etapie prac Sejmu – stanowiska, odnoszącego się do niezmiętej, jeśli chodzi o *meritum*, regulacji, byłoby przejawem nadmiernego formalizmu i mogłoby w razie przyjęcia tego rodzaju zasady paraliżować w niektórych sytuacjach działalność ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – w konkretnych okolicznościach analizowanej sprawy – oczekiwanie przez parlament na, z pewnością tożsamą co do treści, opinię KRS w sprawie „zamrożenia” wynagrodzeń sędziów, uniemożliwiłoby – konieczne ze względu na właściwe funkcjonowanie państwa – terminowe uchwalenie całej ustawy o budżecie. Skutkiem jej nieuchwalenia przed początkiem roku 2012 byłoby zaś udaremnienie ogółu działań oszczędnościowych (wymienionych w cz. III pkt 3.3 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 1/12), prowadzące do lawinowego wzrostu wydatków państwa, dewastującego polskie finanse publiczne i uniemożliwiającego

uchwalenie zrównoważonej ustawy budżetowej. Innymi słowy, finansowe konsekwencje (koszty) nieuchwalenia ustawy o budżecie dla całego państwa i społeczeństwa byłyby wielokrotnie wyższe niż tylko koszt podwyższenia sędziowskich wynagrodzeń.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, celem postanowień Konstytucji, wskazanych w sprawie jako wzorce kontroli, jest zagwarantowanie określonego sposobu działania władz publicznych (art. 7), zapewnienie ich realnego trójpodziału i równowagi (art. 10 ust. 2), a także zagwarantowanie KRS możliwości „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1), dzięki uprawnieniom znajdującym umocowanie w art. 187 ust. 4 ustawy zasadniczej. Wolą ustrojodawcy, a za nim ustawodawcy (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.K.R.S.), jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zapewnienie KRS realnej możliwości zaopiniowania *meritum* projektowanych rozwiązań dotyczących sądownictwa i sędziów, co znalazło zresztą odbicie w jego orzecznictwie (na przykład we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K 39/07 oraz w wyroku z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Jeśli więc określone rozwiązania zostały zaopiniowane na etapie prac rządowych i – co do *meritum* – nie uległy następnie zmianom, to uznać trzeba, że KRS miała i wykorzystała konstytucyjnie zagwarantowaną możliwość zaopiniowania projektu.

W powyższych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak podstaw do uznania, że poddany kontroli przepis ustawy o budżecie jest niezgodny z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Równocześnie, w kontekście ustaleń zawartych w cz. III pkt 2.2. uzasadnienia, uznaje art. 10 ust. 2 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli, ponieważ nie istnieje związek treściowy pomiędzy tym postanowieniem Konstytucji, określającym podmioty (organy) sprawujące poszczególne władze a procedurą opiniowania projektu przepisów dotyczących wynagrodzenia sędziów. Jednoroczne „zamrożenie” wynagrodzeń sędziów jest w tym kontekście irrelevantne, a fakt, że sędziowie nie otrzymali w roku 2012 podwyżki wynagrodzeń, nie ma znaczenia dla tego, że władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że art. 187 ust. 4 Konstytucji – jako stanowiący konstytucyjną delegację do ustawowego określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków KRS, a zatem kwestii, które nie mają związku z oceną zakwestionowanego przepisu – również nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 22 ustawy o budżecie.

2.6. Kolejnym zarzutem podnoszonym przez pytające sądy jest niezgodność kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie z art. 10 ust. 2 i art. 183 ust. 2 Konstytucji, z uwagi na brak opinii SN o jego projekcie.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wskazane wzorce kontroli są nieadekwatne w odniesieniu do kwestionowanego przepisu ustawy o budżecie. Jak już wyżej stwierdził, nie istnieje związek treściowy pomiędzy konstytucyjnym rozstrzygnięciem, dotyczącym tego, kto sprawuje poszczególne władze (art. 10 ust. 2), a opiniowaniem zakwestionowanej przez pytające sądy regulacji. Artykuł 183 ust. 2 Konstytucji zawiera normę kompetencyjną – dotyczącą wykonywania przez SN przewidzianych w ustawach funkcji innych niż orzecznicze (zgodnie z nią, SN wykonuje zadania określone w Konstytucji i ustawach, w tym – na podstawie art. 1 pkt 3 u.S.N. – jest powołany do „opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe”), a zatem i on nie pozostaje w odpowiedniej relacji do zaskarżonego przepisu.

Niezależnie od powyższego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można uznać, że sądy „orzekają i funkcjonują na podstawie” (art. 1 pkt 3 u.S.N.) przepisów o wynagrodzeniach sędziów, w tym przepisów epizodycznie je „zamrażających”. Skoro nie istnieje proste przełożenie wysokości wynagrodzeń sędziowskich na niezawisłość poszczególnych sędziów (tak: postanowienie z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67), to tym bardziej nie ma takiego przełożenia na funkcjonowanie i niezależność sądów. Brak takiego przełożenia oznacza zaś, że zaopiniowanie ustawy o budżecie przez SN nie było obligatoryjne, co oczywiście nie oznacza, że sąd ten nie mógł jej zaopiniować, opierając się na przesłance celowości.

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że na ocenę ewentualnych zaniechań w zakresie opiniowania aktów normatywnych rzutuje umocowanie organu upoważnionego do wyrażenia opinii; istnieje różnica między zaniechaniem zasięgnięcia opinii organu, którego kompetencja opiniodawcza jest zakorzeniona w Konstytucji oraz organu, którego kompetencja ma jedynie charakter ustawowy. W kontekście wyżej przeanalizowanego zarzutu trzeba stwierdzić, że kompetencje opiniodawcze KRS mają mocniejsze – konstytucyjne – zakotwiczenie niż kompetencje SN, wynikające tylko z ustawy zwykłej.

Na marginesie należy wspomnieć, że SN zaopiniował projekt ustawy o budżecie na etapie prac rządowych (opinia z 10 listopada 2011 r., znak: BSA III-021-198/11), krytycznie oceniając zarówno przewidzianą w projekcie zmianę mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń sędziów, jak i ich „zamrożenie”. Ponadto, w toku procesu legislacyjnego – na posiedzeniu KFP 1 grudnia 2011 r. (biuletyn nr 32/VII) – I Prezes SN przedstawił jednoznaczną ocenę proponowanych rozwiązań (w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju wystąpienie

jest dopuszczalną formą zajęcia stanowiska w imieniu Sądu Najwyższego). Między innymi przedstawił pogląd, że podstawę ograniczenia swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania wynagrodzeń sędziów „można znaleźć tylko w Rozdziale X Konstytucji RP, konkretnie w art. 216 ust. 5 wprowadzającym próg oszczędnościowy w przypadku przekroczenia dwóch trzecich, 60% PKB przez dług publiczny”. Dodał, „że w innych sytuacjach z punktu widzenia konstytucyjnego nie ma uzasadnionych podstaw do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wynagrodzeń sędziów”. Podniósł również kwestię naruszenia praw nabytych sędziów i stwierdził, że jest „zeterminowany w razie uchwalenia tej ustawy wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności z Konstytucją RP co najmniej trzech przepisów dotyczących sędziów, tzn. art. 6, art. 11 i art. 12 ustawy”. W tych okolicznościach aktualność zachowują uwagi zawarte w cz. III pkt 2.5.3 *in fine* uzasadnienia.

2.7. Pytające sądy zarzuciły ustawie o budżecie także niezgodność z art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji z powodu nieprzedstawienia jej projektu KSiPC, przy czym w uzasadnieniu powołały art. 17 ust. 1 i 2 i art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin), a także pkt 23 załącznika do regulaminu – Przedmiotowego Zakresu Działania Komisji Sejmowych (dalej: załącznik).

Zgodnie z przytoczonymi wzorcami kontroli, Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne (art. 110 ust. 3 Konstytucji), a organizację wewnętrzną i porządek jego prac, tryb powoływania i działalności jego organów oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin (art. 112 Konstytucji). Wskazane przez pytające sądy postanowienia regulaminu stanowią natomiast, że komisje sejmowe są organami powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw będących przedmiotem prac Sejmu oraz do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady, a ponadto są organami kontroli sejmowej (art. 17). KSiPC jest komisją stałą (art. 18 ust. 1 pkt 23 regulaminu), a załącznik określa zakres jej działania (art. 18 ust. 2 regulaminu), do którego „należą sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka” (pkt 23 załącznika). Pytające sądy wskazały dodatkowo, że – zgodnie z art. 40 ust. 1 regulaminu – projekty ustaw kieruje się do właściwych komisji, a w myśl art. 106 ust. 2 regulaminu, poszczególne części projektów i sprawozdań ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych państwa, rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, przekazujące KFP wnioski, opinie lub propozycje poprawek.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane konstytucyjne wzorce kontroli nie są adekwatne. Trudno się bowiem dopatrzeć związku rozpatrywanej kwestii z ciężącym na Sejmie obowiązkiem powołania komisji stałych albo z daną mu możliwością powołania komisji nadzwyczajnych (a tylko tego dotyczy art. 110 ust. 3 Konstytucji), jak również z postanowieniem ustrojodawcy, że Sejm samodzielnie uchwała swój regulamin normujący określone zagadnienia (art. 112 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny zgadza się z Prokuratorem Generalnym, że kwestia współudziału w pracach nad projektem ustawy o budżecie komisji innych niż KFP była autonomiczną decyzją tej ostatniej. Po wtóre, przypomina, że nie każde uchybienie regulaminom może być uznane za naruszenie Konstytucji; jest nim dopiero takie uchybienie regulaminowe, które prowadzi do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występuje z takim nasileniem, że uniemożliwia posłom zajęcie stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (tak wyroki z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). Sytuacja taka nie miała jednak w analizowanej sprawie miejsca.

2.8. Ostatnim zarzutem pytających sądów jest niezgodność ustawy o budżecie z art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji, wynikająca z uchwalenia ustawy o budżecie „w trybie pilnym bez nadania statusu pilności” oraz wbrew zakazowi procedowania w tym trybie ustaw o charakterze ustrojowym, „jakimi są przepisy o wynagrodzeniach sędziów”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tryb pilny jest ustrojową instytucją przewidzianą w Konstytucji, zgodnie z którą Rada Ministrów, jako jedyny spośród podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej, może uznać projekt ustawy za pilny, z tym, że w trybie takim nie wolno rozpatrywać m.in. projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych (art. 123 ust. 1), regulaminy zaś obu izb parlamentu powinny przewidywać odrębności w rozpatrywaniu projektów, którym nadana została klauzula pilności (art. 123 ust. 2). Tryb ten jest szczególną, przyspieszoną procedurą ustawodawczą, a jego istota sprowadza się do przyspieszenia i – poniekąd – uproszczenia (w porównaniu ze zwykłym trybem rozpatrywania projektów ustaw) toku prac nad projektem ustawy na poszczególnych etapach. Chodzi o priorytetowe traktowanie niektórych rządowych projektów ustaw, polegające na przyspieszeniu procesu stanowienia prawa, ale z zachowaniem przez parlament

pełni kompetencji ustawodawczych (L. Garlicki, uwaga 2 do art. 123, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001). Charakteryzuje się on wieloma odrębnościami w stosunku do „zwykłej” procedury ustawodawczej, a o nadaniu konkretnemu projektowi ustawy pilnego charakteru decyduje samodzielnie i swobodnie (co nie znaczy: dowolnie) Rada Ministrów w formie uchwały. Niemniej – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – tryb pilny powinien być stosowany z umiarem i tylko w uzasadnionych przypadkach (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – wobec faktu, iż Rada Ministrów nie uznała projektu ustawy o kołobudzetowej za pilny – art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli. Zarzuty pytających sądów mogłyby zostać zbadane w jego aspekcie tylko w wypadku, gdyby projekt ustawy, zawarty w druku sejmowym nr 29 z 24 listopada 2011 r., został opatrzony klauzulą pilności.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że szybkie rozpatrywanie przez parlament zwykłego (niepilnego) projektu ustawy – nawet z maksymalnym skróceniem wszelkich terminów – jest dopuszczalne, a niekiedy wręcz konieczne i nie jest równoznaczne z nadaniem takiemu projektowi klauzuli pilności. Przypomina też, że „Sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego. Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności” (tak wspomniany wyżej wyrok o sygn. K 4/06).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nazbyt pośpieszne uchwalanie ustaw nie jest pożądane, może jednak być niezbędne ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną. Znane są sytuacje, gdy określone projekty ustaw były uchwalane i publikowane w Dzienniku Ustaw w ciągu trzech – czterech dni, co – samo w sobie – nie oznaczało jednak złamania Konstytucji. Ustawodawca powinien – w miarę możliwości – unikać tego rodzaju działań, niekiedy jednak są one konieczne, co nie uzasadnia oceny ich zgodności z postanowieniem Konstytucji dotyczącym trybu pilnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

60

WYROK

z dnia 18 czerwca 2013 r.

Sygn. akt K 37/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 czerwca 2013 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1, art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. poz. 891) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 oraz z art. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 792.

- 2) art. 5 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,
3) art. 12 w związku z art. 3, art. 14 i art. 15 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 ust. 1 i art. 3 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. poz. 891) są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 4 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim za przedsiębiorcę uznaje przedsiębiorcę spełniającego wymagania tylko dla mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 5 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4. Art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy wykonawcy, wobec którego ogłoszono upadłość przed wejściem w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 7 sierpnia 2012 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

a) art. 1, art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. poz. 891; dalej: u.s.n.n.p. lub ustawa o spłacie) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 oraz z art. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

c) art. 12 w związku z art. 3, art. 14 i art. 15 u.s.n.n.p. z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca przyjął wadliwe środki działania i nieprawidłowo wyznaczył zakres stosowania ustawy o spłacie w celu ochrony praw majątkowych przedsiębiorców, którzy jako podwykonawcy wykonali roboty budowlane w ramach zamówień publicznych na budowę dróg publicznych. Zamiast „doprowadzić do jednolitego rozwiązania” powstałej na skutek często błędnie zdiagnozowanej przez podmiot udzielający zamówienia publicznej sytuacji, będącej również konsekwencją niestosowania właściwych zabezpieczeń i klauzul kontraktowych przewidzianych przez obowiązujące przepisy, „ograniczył się do regulacji fragmentarycznych”, co z kolei implikuje niedopuszczalne konstytucyjnie zróżnicowanie podwykonawców.

Rozwijając ten wątek, wnioskodawca wskazał, że ograniczony krąg podmiotów objętych zakwestionowaną ustawą oraz jej epizodyczny i retroaktywny charakter, przy jednoczesnym braku nagłych, niedających się przewidzieć okoliczności uzasadniających wprowadzone rozwiązania, skutkują zastrzeżeniami co do zgodności jej przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 32 Konstytucji. Wierzytelności, jako majątkowe prawa podmiotowe, podlegają równej dla wszystkich ochronie konstytucyjnej, a odstępstwa od tego standardu powinny być przekonująco uzasadnione. Cechą relewantną, decydującą o ustaleniu kręgu podmiotów podobnych, zasługujących na taką samą ochronę prawną, jest status przedsiębiorcy (podwykonawcy), który dysponuje niezaspokojonymi

należnościami wynikającymi ze zrealizowanych prac i usług świadczonych w ramach udzielonego zamówienia publicznego na roboty budowlane w zakresie dróg publicznych. Tymczasem podmiotowy i przedmiotowy zakres ustawy o spłacie (tj. art. 1 ust. 1, art. 3 i art. 4 u.s.n.n.p.) uprzywilejowuje tylko jedną grupę wierzycieli, wykorzystując przypadkowo dobrane kryteria:

a) inwestora – którym jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), ale już nie np. jednostka samorządu terytorialnego;

b) stopień powiązania z wykonawcą głównym – ustawa o spłacie dotyczy jedynie podwykonawców, których łączy z wykonawcą bezpośrednia relacja kontraktowa, nie obejmuje natomiast dalszych podwykonawców;

c) „rozmiar” przedsiębiorcy ustalany na podstawie średniorocznego zatrudnienia i rocznego obrotu netto, co eliminuje z kręgu beneficjentów tzw. dużych przedsiębiorców;

d) wymóg zabezpieczenia należytego wykonania umowy w rozumieniu art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.; dalej: p.z.p.), które w obowiązującym stanie prawnym ma charakter fakultatywny, a swe źródło w czynności prawnej zamawiającego.

Wnioskodawca stwierdził, że: „Dyskryminacja lub uprzywilejowanie pewnych kategorii podmiotów gospodarczych niepozostające w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych stanowi też ograniczenie, a tym samym naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP)”. Ochrona wolności działalności gospodarczej wiąże się, jeśli nie z nakazem równouprawnienia, to z zakazem arbitralnej dyskryminacji przedsiębiorców. Elementem tej wolności jest bowiem m.in. swoboda konkurencji z innymi podmiotami oraz uczestnictwo w obrocie na równych prawach.

W przekonaniu wnioskodawcy, gradacja przyjętych kryteriów różnicujących przedsiębiorców powoduje, że nawet wśród najwęższej określonej grupy podmiotów, do których może znaleźć zastosowanie ustawa o spłacie, dojdzie do nieuzasadnionych odstępstw od zasady równego traktowania. Jest to zróżnicowanie niepozostające w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w tym zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wręcz przeciwnie, jak twierdzi wnioskodawca, sprawiedliwe traktowanie wszystkich podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji (posiadających niezaspokojone należności wynikające z realizacji robót budowlanych) nie tylko nie wyklucza równego ich traktowania, ale wręcz takie traktowanie nakazuje.

W odniesieniu do art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. wnioskodawca podniósł zarzuty naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady określoności przepisów prawa, która jest składową szerszej kategorii – zasad poprawnej legislacji, a także równości wobec prawa oraz równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji). Arbitralne – w ocenie wnioskodawcy – powiązanie skutków prawnych ustawy o spłacie z granicą 3% wartości zamówienia powoduje, że beneficjenci tej regulacji mogą znaleźć się w różnym położeniu w zależności od tego, czy tak ustalony próg został przekroczony, a jeśli pułap 3% nie zostanie przekroczony – w zależności od tego, czy GDDKiA zdecyduje się ogłosić otwarcie terminu na dokonywanie zgłoszeń. Ponadto art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. wprowadza jeszcze inny element niepewności. Dowolność działania GDDKiA nie jest ograniczona żadnymi warunkami czy przepisami szczegółowymi, w sytuacji gdy jego decyzja ma istotne znaczenie dla możliwości dochodzenia niezaspokojonych należności przez podwykonawców. Zakwestionowany przepis nie daje wreszcie odpowiedzi na szereg pytań, m.in.: w jaki sposób przedsiębiorcy będący beneficjentami ustawy dowiedzą się o otwarciu 21-dniowego terminu zgłaszania niezaspokojonych należności, jeśli nie przekraczają one 3% wartości zamówienia, od jakiego zdarzenia jest liczony wspomniany termin oraz jak można zweryfikować jego wpływ.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że art. 12 u.s.n.n.p. – stanowiący, iż zabezpieczenie pieniężne należytego wykonania umowy wniesione na podstawie art. 147 ust. 1 p.z.p. nie wchodzi w skład masy upadłości – wprowadza wyjątek od ogólnej reguły wynikającej z art. 62 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, ze zm.). Jego zdaniem, wyłączenie to nie jest rekompensowane; nie zostały również wskazane żadne wartości konstytucyjne, które by za nim przemawiały. W tym wypadku chodzi zaś o „odzyskiwanie” wierzycielności w ramach postępowania upadłościowego, a więc o „interesy majątkowe” podlegające konstytucyjnej ochronie. Tym samym rozwiązanie to godzi w zasady wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Negatywne konsekwencje zaskarżonej regulacji potęguje jeszcze jej retroaktywny charakter. W efekcie współstosowania art. 12, art. 14, art. 15 oraz art. 3 i art. 5 ust. 1 pkt 2 u.s.n.n.p. wyłączenie wniesionego w pieniądzu zabezpieczenia należytego wykonania umowy dotyczy bowiem także masy upadłości już ukształtowanej przed wejściem w życie ustawy o spłacie, przez co zaskarżone przepisy zmieniają na niekorzyść sytuację dotychczasowych wierzycieli wykonawcy robót budowlanych.

2. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 7 marca 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 1 ust. 1 w związku z art. 4 i art. 3 u.s.n.n.p., są zgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 oraz art. 20 i art. 22 Konstytucji;

b) art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim nie obliuguje Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do ogłoszenia o otwarciu 21-dniowego terminu dokonywania zgłoszeń, w sytuacji, w której zgłoszone należności nie przekroczyły 3% wartości zamówienia publicznego, jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji;

c) art. 12 w związku z art. 14 i art. 15 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim dotyczy wykonawcy, wobec którego ogłoszono upadłość przed dniem wejścia w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

d) art. 12 w związku z art. 14 i art. 15 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim dotyczy wykonawcy, wobec którego ogłoszono upadłość po dniu wejścia w życie ustawy, jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 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).

Marszałek Sejmu dokonał analizy formalnej wniosku, w wyniku czego uznał, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest niedopuszczalne w odniesieniu do art. 1 ust. 2, art. 5 ust. 3 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze w części dotyczącej obowiązku ogłoszenia przez GDDKiA otwarcia 21-dniowego terminu zgłaszania należności i art. 3 (ujmowanego związkowo z art. 12, art. 14 i art. 15) u.s.n.n.p., ponieważ wnioskodawca albo w ogóle nie sformułował wobec tych przepisów zarzutów konstytucyjnych, albo zarzutów tych nie uzasadnił, do czego obliuguje go art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK. Jednocześnie Marszałek Sejmu „podał pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego” celowość umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności art. 1, art. 3 i art. 4 u.s.n.n.p. z art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, sugerując, że wspomniane przepisy konstytucyjne są w tym wypadku nieadekwatnymi wzorcami kontroli.

Następnie Marszałek Sejmu, powołując się m.in. na polską i niemiecką naukę prawa, scharakteryzował ustawę o spłacie jako ustawę incydentalną (szczególną, specustawę), lokując ją w szerszym kontekście zagadnień konstytucyjnego systemu źródeł prawa oraz zasady swobody regulacyjnej ustawodawcy. W jego przekonaniu: „(...) uprawnienie parlamentu do stanowienia tego typu ustaw, zwłaszcza współcześnie, w okresie dynamicznych zmian i w obliczu poważnych perturbacji społecznych, gospodarczych, nie jest kwestionowane – zarówno w polskim, jak i zagranicznym orzecznictwie, piśmiennictwie oraz praktyce ustrojowej (...). Brak natomiast, zwłaszcza w warunkach polskich, wyraźnie zarysowanej koncepcji pojęcia i systematyki tej kategorii ustaw, a także odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne granice ich stanowienia oraz możliwość i kryteria oceny ich konstytucyjności”. Marszałek Sejmu wyjaśnił ponadto, że – wbrew sugestii wnioskodawcy – ustawa o spłacie nie stanowi i już w założeniu nie miała stanowić uniwersalnego rozwiązania problemu tzw. zatorów płatniczych (czy to w ogóle, czy w sferze budownictwa w szczególności). Regulacja ta nie wyklucza też przygotowania określonych rozwiązań kompleksowych, które minimalizowałyby negatywne skutki tego typu sytuacji dla całego łańcucha podwykonawców uczestniczących w realizacji tzw. inwestycji celu publicznego. Celem kwestionowanej ustawy było poprawienie, w relatywnie szybki i efektywny sposób, krytycznej sytuacji finansowej wielu małych i średnich przedsiębiorców, dotkniętych skutkami wstrzymania wypłat przez generalnych wykonawców robót budowlanych zamawianych przede wszystkim przez GDDKiA.

Ustosunkowując się do konkretnych zarzutów wnioskodawcy, Marszałek Sejmu stwierdził, że ograniczenie zakresu zastosowania ustawy o spłacie do zamówień publicznych udzielanych przez GDDKiA było spowodowane „skalą problemów ujawnionych w połowie 2012 r. w związku z realizacją projektów inwestycyjnych, w których jako zamawiający występował GDDKiA”. Skoro ten właśnie stan rzeczy stanowił kontekst sytuacyjny, który przesądził o uchwaleniu ustawy o spłacie, należy brać go pod uwagę przy określaniu grupy podmiotów charakteryzujących się określoną cechą relewantną. Drugim argumentem przemawiającym za właśnie takim zakreśleniem zakresu zastosowania ustawy o spłacie był „brak porozumienia w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (...), przy równoczesnej presji społecznej na rozwiązanie problemu”. Konsekwencją prawnego zróżnicowania podmiotów pełniących funkcję zarządcy drogi, a także inwestora w robotach budowlanych dotyczących jej budowy, przebudowy lub remontu, jest zróżnicowanie źródeł finansowania inwestycji. Z tej perspektywy rozwiązanie postulowane przez wnioskodawcę byłoby równoznaczne albo z koniecznością nałożenia obowiązku finansowania świadczeń spełnianych na rzecz podwykonawców przez organy samorządu terytorialnego pełniące funkcję zarządców dróg – co mogłoby wiązać się z zarzutem naruszenia zasady ich samodzielności oraz udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, albo musiałoby pociągnąć za sobą zmianę zadań i kompetencji GDDKiA i Krajowego Funduszu Drogowego, nie dając przy tym gwarancji efektywnego funkcjonowania mechanizmu spłat (nie będąc inwestorem, GDDKiA nie byłby w stanie samodzielnie ocenić przesłanek wypłaty należności). Sposób wyznaczenia zakresu podmiotowego ustawy o spłacie, zakładający ograniczenie jej stosowania do podwykonawców zamówień publicznych realizowanych przez GDDKiA, jest ściśle

związany z jej incydentalnym oraz uzupełniającym wobec mechanizmów kodeksowych charakterem. Warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu spłat jest bowiem koncentracja przez GDDKiA ról inwestora, podmiotu rozpatrującego zgłoszenia oraz dysponenta środków z Krajowego Funduszu Drogowego. Poszerzenie zakresu regulacji o innych zamawiających oznaczałoby w konsekwencji konieczność rekonstrukcji całego systemu i stałoby pod znakiem zapytania jurystyczną i faktyczną możliwość jego adresowania do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Według Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia przez art. 1 ust. 1 w związku z art. 4 i art. 3 u.s.n.n.p. zasady równości podmiotów wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasady równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i gwarancji wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), ze względu na ograniczenie zakresu zastosowania ustawy wyłącznie do podmiotów (podwykonawców, dostawców materiałów budowlanych, sprzętu itd.) znajdujących się w bezpośrednich powiązaniach kontraktowych z wykonawcą (generalnym wykonawcą), jest nieprzekonujący. Po pierwsze, przeciwko odmiennemu rozwiązaniu przemawia ryzyko wielokrotnego spełnienia świadczenia przez inwestora (zamawiającego), po drugie zaś – mechanizm prawny dostatecznie zabezpieczający roszczenia dalszych podwykonawców został przewidziany w art. 7 ust. 3 u.s.n.n.p., który uzależnia skorzystanie z pomocy na podstawie ustawy o spłacie od uprzedniego zaspokojenia przez przedsiębiorcę roszczeń podwykonawców albo przeznaczeniu na ten cel zaliczki uzyskanej od GDDKiA. „W ten sposób ustawodawca dąży zatem do osiągnięcia tego samego celu, a więc «udroźnienia» płatności w systemie wielostopniowego podwykonawstwa, bez generowania dodatkowych obciążeń dla zamawiającego. W opinii Sejmu, jest to rozwiązanie wystarczające dla zapewnienia realizacji *ratio* ustawy o spłacie, równie skuteczne, a bardziej ekonomiczne niż wariant alternatywny, zakładający poszerzenie kręgu beneficjentów”.

Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że art. 1 ust. 1 w związku z art. 4 u.s.n.n.p. w sposób sprzeczny z Konstytucją ogranicza zakres zastosowania ustawy o spłacie do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, wyłączając z kręgu jej beneficjentów dużych przedsiębiorców. Jego zdaniem, rozwiązania wprowadzające szczególne formy wsparcia dla kategorii mikro-, małych i średnich przedsiębiorców są zgodne z aksjologią konstytucyjną, a w szczególności sprzyjają wyrównywaniu szans, ochronie przed wykorzystywaniem przewagi rynkowej i nieuczciwymi praktykami rynkowymi. W sferze obrotu profesjonalnego znajdują one szczególną podstawę w zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Konstytucyjna afirmacja społecznej gospodarki rynkowej prowadzi nie tylko do silnego akcentowania zasady ochrony wolności przedsiębiorczości i prymatu własności prywatnej, lecz także do zgody na aktywność regulacyjną władz publicznych – zwłaszcza jeśli jej celem jest stymulowanie procesów gospodarczych oraz ograniczanie negatywnych zjawisk społecznych i ekonomicznych. Marszałek skonstatował również, że w praktyce obrotu gospodarczego przedsiębiorcy prowadzący działalność na dużą skalę, dysponujący znacznym kapitałem i zapleczem w postaci profesjonalnej obsługi prawnej, zazwyczaj skutecznie zabezpieczają swoje interesy, wykorzystując silną pozycję kontraktową i zasadę swobody umów.

Zarzut zróżnicowania podwykonawców według kryterium zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zdaniem Marszałka Sejmu, powinien być skierowany do powiązanych funkcjonalnie art. 3 i art. 2 u.s.n.n.p. Marszałek przyznał, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy składane na podstawie art. 147 ust. 1 p.z.p. ma w obowiązującym stanie prawnym charakter fakultatywny, zwrócił jednak uwagę, że część kontraktów drogowych, z którymi było związane wstrzymywanie wypłacania podwykonawcom należności z tytułu wykonanych i odebranych prac, została zawarta w procedurze wszczętej przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591), kiedy zamawiający żądał od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia obligatoryjnie. W związku z tym, „praktycznie wszystkie kontrakty drogowe w tym okresie były obwarowane obowiązkiem złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy”. Dodatkowym argumentem za zgodnością z Konstytucją zaskarżonego przepisu eksponowanym w piśmie Marszałka Sejmu jest konieczność zagwarantowania równowagi finansów publicznych, co również stanowi wartość konstytucyjną podlegającą ochronie.

Odrębnie Marszałek Sejmu ustosunkował się do zarzutu niezgodności art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim przepis ten nie obliuguje GDDKiA do ogłoszenia o otwarciu 21-dniowego terminu dokonywania zgłoszeń niezaspokojonych należności. Najpierw Marszałek sprecyzował, że zakwestionowany przepis różnicuje nie tyle skutki prawne, ile *modus procedendi* w zakresie zgłaszania należności przez niezaspokojonych podwykonawców i tworzenia listy należności, w zależności od tego, czy pierwsze zgłoszenie przekracza próg 3% wartości zamówienia publicznego. Przedsiębiorcy zaliczeni do kręgu beneficjentów ustawy, zgodnie z art. 1 ust. 1, art. 3 i art. 4 u.s.n.n.p., mogą zatem przynajmniej w określonym przedziale czasowym znaleźć się w różnej sytuacji. Nie znaczy to jednak, że dochodzi do niekonstytucyjnego zróżnicowania ich sytuacji prawnej,

czy naruszenia dyrektywy określoności przepisów prawa. Według Marszałka, pewien istnieć „próg nieistotności” zadłużenia wykonawcy względem kontrahentów; ze względu na daleko idące skutki zastosowania przepisów ustawy o spłacie nie sposób przyjąć, aby zgłoszenie jakiegokolwiek (każdej) niezaspokojonej wierzytelności, choćby o wartości symbolicznej w zestawieniu z wartością realizowanego zamówienia publicznego, uruchamiało wsparcie finansowe przez GDDKiA. Marszałek nie zaakceptował również tezy wnioskodawcy, że upoważnienie organu administracji do działania w ramach uznania (przyznania „marginesu oceny”) jest równoznaczne z dowolnością czy arbitralnością GDDKiA i narusza zasady poprawnej legislacji.

W odniesieniu do art. 12 u.s.n.n.p., na podstawie którego następuje wyłączenie wniesionego w pieniądzu zabezpieczenia należytego wykonania umowy z masy upadłości, Marszałek Sejmu podzielił wątpliwości wnioskodawcy w części dotyczącej wstecznego oddziaływania ustawy o spłacie. Uznał mianowicie, że gdy upadłość ogłoszono przed dniem jej wejścia w życie, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji. Wprawdzie nie sposób stwierdzić, że z chwilą ogłoszenia upadłości powstaje odrębne uprawnienie wierzycieli do zaspokojenia ich wierzytelności z masy upadłości w określonym stopniu, zaznaczył Marszałek, to jednak w tym wypadku dochodzi do „uszczipienia” ochrony praw majątkowych innych niż GDDKiA wierzycieli upadłego, którzy korzystali z konstytucyjnych gwarancji już w momencie wejścia w życie ustawy o spłacie.

W razie gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia wnioskodawcy, nie kwestionując przy tym zasadności i kierunku samej ustawy o spłacie, Marszałek Sejmu wniósł o zakresową formułę wyroku, aby była możliwa kontynuacja programu pomocy podwykonawcom poszkodowanym przez generalnych wykonawców realizujących zamówienia publiczne udzielone przez GDDKiA.

3. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 18 marca 2013 r. wniósł o orzeczenie, że:

a) art. 1 ust. 1 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim spłatę na rzecz przedsiębiorców niezaspokojonych przez wykonawcę należności uzależnia od zawarcia między tymi podmiotami umowy w związku z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane udzielonego przez GDDKiA, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 oraz z art. 2 i art. 20 i art. 22 Konstytucji;

b) art. 3 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim spłatę na rzecz przedsiębiorców niezaspokojonych przez wykonawcę należności uzależnia od wniesienia przez tego wykonawcę na rzecz inwestora zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz niezwrócenia tego zabezpieczenia przez inwestora, zgodnie z art. 151 p.z.p., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 Konstytucji;

c) art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim spłatę na rzecz przedsiębiorców niezaspokojonych przez wykonawcę należności uzależnia od wielkości tych przedsiębiorców, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 Konstytucji;

d) art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim, w wypadku gdy zgłoszone należności nie przekraczają 3% wartości zamówienia publicznego, nie zobowiązuje GDDKiA do ogłoszenia w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym o otwarciu 21-dniowego terminu dokonywania zgłoszeń, jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

e) art. 12 w związku z art. 14 i art. 15 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim nakazuje, aby wniesione w pieniądzu zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wyłączone z masy upadłości ogłoszonej przed wejściem w życie tej ustawy, jest niezgodny z 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Prokurator Generalny odnotował, że zarzuty wnioskodawcy nie dotyczą art. 1 ust. 2 i art. 4 pkt 2 u.s.n.n.p., co powoduje konieczność umorzenia postępowania w odniesieniu do tych przepisów. W dalszej części swego pisma, ustosunkowując się do *meritum* wniosku, Prokurator Generalny stwierdził natomiast, że przedmiotem sporu konstytucyjnego jest sposób określenia kręgu podmiotów podobnych, objętych dobrodziejstwem ustawy o spłacie, którzy zawarli umowę z wykonawcą w związku z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane udzielonego tylko przez GDDKiA. Z treści i celu analizowanej ustawy Prokurator Generalny wywiódł, że „za wspólną cechę istotną należy uznać posiadanie przez podmiot statusu przedsiębiorcy (podwykonawcy), mającego niezaspokojone należności wynikające ze zrealizowanych prac i usług świadczonych w ramach udzielonego zamówienia publicznego na roboty budowlane w zakresie dróg publicznych, jednak tylko takiego przedsiębiorcy, który zawarł umowę z wykonawcą w związku z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane udzielonego przez Dyrektora Generalnego [GDDKiA]”. Oczekiwanie innego zakresienia kręgu beneficjentów ustawy o spłacie wynika, w ocenie Prokuratora Generalnego, z „mylnego, jak się wydaje, przekonania wnioskodawcy, że kryterium inwestora oraz kryterium bezpośredniego związania przedsiębiorcy-beneficjenta

z wykonawcą udzielonego zamówienia publicznego są kryteriami różnicującymi podmioty podobne". Podobnie jak Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny uznał, że wystarczającą gwarancją dla dalszych wykonawców robót budowlanych (podwykonawców podwykonawców), aby również oni mogli skorzystać z ustawy o spłacie, tworzy przewidziany w art. 7 ust. 3 u.s.n.n.p. mechanizm uprzedniego zaspokojenia ich roszczeń albo przeznaczenie na ten cel zaliczki otrzymanej od GDDKiA.

Z kolei o przepisie, który wyznacza zakres podmiotowy ustawy za pomocą kryterium zabezpieczenia należytego wykonania umowy, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że przewidziany w nim wymóg „różnicuje przedsiębiorców, którzy podpisali umowy na roboty budowlane z wykonawcą, w zależności od warunku, którego spełnienie nie jest uzależnione od ich woli, lecz od działania (zaniechania) osób trzecich (wykonawców i inwestora)”. Znaczy to, zdaniem Prokuratora Generalnego, że „tego rodzaju zróżnicowanie podmiotów podobnych należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ nie pozostaje ono w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów powołanej ustawy oraz nie służy realizacji tego celu i treści”, a ponadto jest nieproporcjonalne i dowolne (arbitralne). Zarazem Prokurator Generalny przyjął, że samo ograniczenie górnej granicy „finansowej odpowiedzialności GDDKiA” do wysokości środków pochodzących z zabezpieczenia nie budzi zastrzeżeń – stanowi zaś „wyraz gwarantowanej ustawodawcy swobody w kształtowaniu prawa”.

Prokurator Generalny za niezgodne z Konstytucją uznał także ograniczenie beneficjentów ustawy o spłacie do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, z pominięciem dużych przedsiębiorców. Jak stwierdził, zróżnicowanie podmiotów podobnych na podstawie kryterium wielkości przedsiębiorcy (liczby zatrudnionych przez niego pracowników) nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ustawy o spłacie.

Co do zasady Prokurator Generalny podzielił zastrzeżenia wnioskodawcy wyrażone wobec art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p., przyznając, że przepis ten niezasadnie wiąże doniosłe skutki prawne z granicą 3% wartości zamówienia publicznego. „Treść powołanego przepisu wskazuje na odmienne potraktowanie przez ustawodawcę przedsiębiorców w zależności od tego, w jakim stosunku procentowym do wartości zamówienia publicznego pozostają zgłoszone przez nich należności. (...) Skoro o wypłacenie zaliczki mogą się ubiegać jedynie przedsiębiorcy z listy, a sporządzenia takowej dla przedsiębiorców z mniejszym niż 3% udziałem należności w kwocie zamówienia publicznego obligatoryjnie nie przewidziano, to w przypadku tych przedsiębiorców przyznanie prawa do ubiegania się o zaliczkę uzależniono od swobodnej decyzji Dyrektora Generalnego [GDDKiA]. Jeżeli zatem celem wprowadzenia instytucji spłaty jest zapobieżenie negatywnym skutkom dla funkcjonowania przedsiębiorców, wynikającym z braku zaspokojenia ich należności (wymagalnych), w związku z realizacją udzielonych zamówień publicznych (...), to (...) zróżnicowanie przedsiębiorców na tych, których zgłoszone należności przekraczają 3% wartości zamówienia publicznego, oraz tych, których zgłoszone należności takiego progu procentowego nie przekraczają, nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. oraz nie służy realizacji tego celu i treści”.

Zarzut niekonstytucyjności art. 12 u.s.n.n.p. Prokurator Generalny ocenił tylko w części dotyczącej „wyłączenia z masy upadłości zabezpieczenia wniesionego w pieniądzu w odniesieniu do tych wykonawców, w stosunku do których przesłanki określone w art. 5 ust. 1 [u.s.n.n.p.] nastąpiły przed dniem wejścia w życie ustawy”. Uczył tak, ponieważ „tylko wtedy, gdy przesłanką zgłoszenia przez przedsiębiorcę należności przysługującej mu od wykonawcy jest ogłoszenie upadłości wobec wykonawcy, w następstwie zastosowania art. 12 w związku z art. 14 i art. 15 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r., może dojść do zmiany sytuacji już ukształtowanej, zatem do wstecznego zadziałania prawa”. Mając to na względzie, Prokurator Generalny przyjął, że przedmiotem badania konstytucyjności może być jedynie ta norma wywiedziona z art. 12, art. 14 i art. 15 u.s.n.n.p., „która nakazuje, aby wniesione w pieniądzu zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wyłączone z masy upadłości także wtedy, gdy wobec wykonawcy ogłoszono upadłość przed dniem wejścia w życie analizowanej ustawy”. W części dotyczącej „związkowego” zaskarżenia art. 3 u.s.n.n.p. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania.

Według Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy, nakazujące wniesione w pieniądzu zabezpieczenie należytego wykonania umowy wyłączyć z masy upadłości, gdy upadłość ogłoszono przed wejściem w życie ustawy o spłacie, naruszają zakaz działania prawa wstecz. Nie istnieją przy tym żadne wartości konstytucyjne, które pozwalałyby w tym wypadku odstąpić od tej fundamentalnej gwarancji praw podmiotowych. Prokurator Generalny zaznaczył, że: „Skoro więc ustawodawca nie wskazał, jaka wyjątkowa sytuacja (wartość konstytucyjna oceniana jako nadrzędna [ważniejsza] w stosunku do wartości chronionej zakazem retroakcji) przemawia za odstąpieniem od zakazu działania prawa wstecz, to przewidziane w normie art. 12 w związku z art. 14 i art. 15 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. wyłączenie z masy upadłości zabezpieczenia wniesionego w pieniądzu w odniesieniu do tych wykonawców, wobec których ogłoszono upadłość przed dniem wejścia analizowanej ustawy w życie, tym bardziej narusza ten zakaz”. W tych warunkach ochrona wiarygodności przedsiębiorców, wynikających z realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane, nie jest wartością konstytucyjnie nadrzędną w stosunku

do możliwości odzyskania wierzytelności w ramach postępowania upadłościowego (wsteczne działanie nie jest w tym wypadku konieczne).

4. W pismach z 12 kwietnia 2013 r. i 16 maja 2013 r. – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do GDDKiA o informację o praktyce realizowania ustawy o spłacie oraz sposobie wykonywania obowiązków nałożonych na GDDKiA przez tę ustawę, w szczególności o przedstawienie danych statystycznych dotyczących procesu spłat niezaspokojonych należności, a także o liczbie tzw. dużych przedsiębiorców, którzy zgłosili swoje należności GDDKiA lub mają niezaspokojone przez wykonawcę należności pieniężne za roboty budowlane wykonane w ramach zamówienia publicznego udzielonego przez GDDKiA.

W odpowiedzi GDDKiA przesłał do Trybunału Konstytucyjnego pisma z 16 maja 2013 r. i 31 maja 2013 r.

II

Na rozprawę 18 czerwca 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 7 sierpnia 2012 r., złożonym w trybie tzw. kontroli następczej, zakwestionował konstytucyjność kilku przepisów ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. poz. 891; dalej: u.s.n.n.p. lub ustawa o spłacie).

Ustawa o spłacie została uchwalona z przedłożenia rządowego, w szybkim postępowaniu legislacyjnym motywowanym doraźnym charakterem regulacji. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 451/VII kadencja) został wniesiony do Sejmu 6 czerwca 2012 r. i skierowany do prac w komisjach sejmowych 11 czerwca 2012 r. Trzecie czytanie odbyło się na 17 posiedzeniu Sejmu 28 czerwca 2012 r. Senat przyjął ustawę bez poprawek na posiedzeniu 6 lipca 2012 r., a po podpisaniu przez Prezydenta została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 3 sierpnia 2012 r. i tego dnia – zgodnie z jej art. 15 – weszła w życie.

Deklarowane w materiałach z prac ustawodawczych *ratio legis* odwoływało się do przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom nieregulowania lub nieterminowego regulowania należności podwykonawców przez wykonawców (głównych wykonawców) zamówień publicznych z sektora budownictwa drogowego. W rezultacie wzrostu cen oraz braku możliwości renegocjacji kontraktów (głównie na budowę dróg krajowych i autostrad) w połowie 2012 r. doszło do ogłoszenia upadłości lub zagrożenia upadłością szeregu wiodących przedsiębiorstw z tej branży. W tej sytuacji wstrzymywanie przez wykonawców płatności za usługi wykonane przez podwykonawców, mimo otrzymania przez nich zapłaty za roboty budowlane od zamawiającego, groziło zapaścią całego sektora. Aby ograniczyć skutki tego zjawiska, w ustawie o spłacie wprowadzono doraźną procedurę zaspokojenia niektórych wierzytelności podwykonawców realizujących roboty budowlane, usługi lub dostawy w związku z zamówieniem publicznym udzielonym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA). Jak swe intencje wyjaśniał sam projektodawca: „Obowiązujące przepisy prawa w sposób niewystarczający chronią interesy przedsiębiorców w kontraktach na roboty budowlane realizowane w ramach zamówień publicznych. (...) W praktyce na rynku usług budowlanych występują coraz częściej przypadki nieregulowania lub nieterminowego regulowania należności za wykonane świadczenia dotyczące robót budowlanych, w szczególności wobec przedsiębiorców występujących w procesie inwestowania w charakterze podwykonawców. Odnosi się to często do należności za roboty budowlane wykonywane przez małych i średnich przedsiębiorców, których kontrahentami są generalni wykonawcy, na ogół duże przedsiębiorstwa budowlane – spółki akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością, przedstawiające swoją sytuację finansową jako bardzo dobrą. Taki status wzbudza zaufanie u mających z nimi współpracować małych i średnich przedsiębiorców. Okazuje się jednak, że sytuacja finansowa tych firm nie jest tak korzystna jak spodziewali się tego podwykonawcy zawierający z nimi umowę w przeświadczeniu, że takie podmioty gospodarcze mają niezachwianą pozycję nie tylko na krajowym rynku budowlanym. Mają miejsce sytuacje gdy zgłaszane są wnioski o ogłoszenie upadłości wykonawców będących kontrahentami małych i średnich przedsiębiorców. Takie wydarzenia przyczyniają się do utraty płynności finansowej wielu

podwykonawców i w konsekwencji prowadzą do zwolnień pracowników i ich upadłości. Należy zatem dostrzec, że opisane powyżej negatywne zjawisko gospodarcze wywiera wpływ nie tylko na przedsiębiorców realizujących zamówienia publiczne, lecz również na ich licznych pracowników, którzy także ponoszą konsekwencje dramatycznej sytuacji finansowej w jakiej zostaje postawiony ich pracodawca. W przypadku nieuregulowania przez wykonawcę należności na rzecz podwykonawców sytuacja prawna podwykonawców kształtuje się niekorzystnie. Obecnie wraz z upadłością wykonawcy realizującego zamówienie publiczne na roboty budowlane, przedsiębiorcy będący podwykonawcami muszą zadowolić się zaspokojeniem swoich roszczeń z masy upadłości. Wobec powyższego przedsiębiorcy nie mają pewności, czy po zakończeniu długotrwałych postępowań sądowych będą mogli wyegzekwować zaspokojone od nierzetelnych dłużników należności z tytułu wykonanych prac wynikających z realizacji udzielonego zamówienia publicznego. Opóźnienia w spłacie należności przez wykonawców inwestycji drogowych niekorzystnie wpływają nie tylko na sytuację podwykonawców lecz również na sytuację strony publicznej – GDDKiA działającego jako *statio fisci* Skarbu Państwa. Zjawisko nieregulowania w terminie płatności na rzecz podwykonawców przyczynia się do opóźnień w realizacji umów zawartych przez GDDKiA i tym samym powoduje opóźnienie w realizacji celu publicznego jakim jest budowa dróg. Zatem jest to działanie niepożądane nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, lecz również ze względu na negatywny wpływ na szybkość realizacji tego celu a więc na wykonywanie obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na państwo”.

W uzasadnieniu projektu ustawy odnotowano również szczególne znaczenie inwestycji drogowych jako rodzaju przedsięwzięć celu publicznego, podkreślając, że zapewnianie społeczeństwu godnych warunków komunikacyjnych jest wskaźnikiem rozwoju kraju zarówno pod względem ekonomicznym, jak i cywilizacyjnym. W ocenie projektodawcy: „Pomimo działań na rzecz stworzenia w Polsce zrównoważonego systemu transportowego, z większym udziałem kolei, transportu morskiego i śródlądowego w rynku przewozowym, należy oczekiwać, że transport drogowy zachowa swoją dominującą rolę. Transport drogowy, ze względu na swoją rolę w obsłudze przewozów ładunków, stanowi niezwykle istotny element gospodarki, w tym także element rynku pracy. (...) W interesie Polski jest jak najszybsze stworzenie sprawnych połączeń transportowych z resztą Europy za pomocą nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg krajowych. Wyzwaniem jest również zapewnienie spójności terytorialnej kraju. Brak dobrej spójności terytorialnej sprzyja też utrzymywaniu się dużych różnic rozwojowych pomiędzy poszczególnymi częściami kraju. Ponadto należy podkreślić, że stan infrastruktury drogowej jest uważany za ważną barierę rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Ze względu na tranzytowe położenie Polski, szlaki komunikacyjne powinny odgrywać bardzo istotną rolę w obsłudze transportu międzynarodowego”.

Skonstruowany w ustawie o spłacie mechanizm zapobieżenia tzw. zatorom płatniczym w budownictwie drogowym polegał na przyznaniu określonym kategoriom przedsiębiorców, którzy dysponowali niezaspokojonymi wierzytelnościami wobec kontrahenta będącego generalnym wykonawcą zamówienia publicznego na roboty budowlane udzielonego przez GDDKiA, uprawnienia do uzyskania spłaty tych należności od Skarbu Państwa. Ustawa określała przesłanki nabycia tego uprawnienia, procedurę jego realizacji oraz skutki dokonania spłaty należności w relacji między GDDKiA a wykonawcą.

W tych okolicznościach wnioskodawca wystąpił o kontrolę zgodności z Konstytucją kilku głównych przepisów ustawy o spłacie, a mianowicie: art. 1, art. 3, art. 4, art. 5 ust. 3 oraz art. 12 w związku z art. 3, art. 14 i art. 15. Na podstawie uzasadnienia wniosku Trybunał Konstytucyjny uznał, że intencją wnioskodawcy nie było wyeliminowanie ustawy o spłacie z obrotu prawnego, ale doprecyzowanie procedur i zmiana jej zakresu zastosowania, a mówiąc ściśle – objęcie dobrodziejstwem ustawy o spłacie dodatkowych kategorii podmiotów, które *de lege lata* zostały pozbawione możliwości korzystania z przewidzianych w niej środków ochronnych.

2. Ustawa o spłacie ma charakter incydentalny. Przewidziane w niej mechanizmy prawne zaspokojenia wierzytelności podwykonawców robót budowlanych zostały uruchomione tylko jeden raz i po dopełnieniu wszystkich czynności, w tym zwrocie GDDKiA środków wypłaconych na jej podstawie (regres wobec wykonawców robót budowlanych), staną się „nieaktywnym” elementem systemu prawa, niemającym zastosowania *pro futuro*. Celem regulacji było rozwiązanie problemu społecznego, który ujawnił się w związku z realizacją zamówień publicznych na budowę dróg, polegającego na – jak dowodził podmiot inicjujący procedurę ustawodawczą – masowych niewypłacalnościach przedsiębiorców świadczących usługi, dostawy lub roboty budowlane w roli podwykonawców (kontrahentów wykonawców, którym GDDKiA udzielił zamówienia publicznego), co wpływało negatywnie na obrót gospodarczy, rentowność przedsiębiorstw, rynek pracy i zdolność organów państwa do realizacji inwestycji celu publicznego (dróg publicznych). Chęć ograniczenia następstw tak zdefiniowanego problemu społecznego, z jednej strony, była deklarowanym uzasadnieniem interwencji ustawodawcy, z drugiej zaś – punktem odniesienia treści norm prawnych, które doraźnie „przełamały” ogólne zasady dotyczące prowadzenia przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Ustawodawca osadził ustawę o spłacie w ściśle określonym kontekście, w którym miały funkcjonować jej normy, wydzielając w ten sposób zamknięty zbiór stanów faktycznych poddanych szczególnej regulacji. Specjalny charakter ustawy o spłacie wyrażał się zarówno jej celem, u którego podstaw legła decyzja polityczna ustawodawcy o konieczności interwencji państwa na rynku budownictwa drogowego (motywowana ponadstandardowym, wykraczającym poza ramy ryzyka w działalności gospodarczej nieregulowaniem długów przez przedsiębiorców oraz przyjętą metodą wyodrębnienia podmiotów uprawnionych według wykreowanych na jej użytek kryteriów), jak i wyjątkową procedurą uiszczania należności podwykonawców. Innymi słowy, incydentalność ustawy o spłacie w zasadniczym stopniu przesądziła jej konstrukcję normatywną, w tym także tłumaczyła ograniczenie zakresu zastosowania oraz szczególne traktowanie określonych grup podwykonawców. Nie można jednak wyprowadzać z tego konkluzji, że ustawodawca miał pełną swobodę doboru konkretnych środków prawnych oraz określenia adresatów regulacji. Incydentalność ustawy nie uchylała bowiem obowiązku respektowania norm konstytucyjnych, które determinują kształt ustaw również o takiej specyfice. Wyjątkowość sytuacji społeczno-gospodarczej i jej potencjalne dalsze negatywne następstwa pozwalały natomiast ustawodawcy stworzyć dodatkowe kryterium różnicujące podmioty, które było usprawiedliwione wyjątkową sytuacją faktyczną podwykonawcy. W innych warunkach kryterium to należałoby uznać za sprzeczne z zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji, a reakcję ustawodawcy za niedopuszczalną (por. np. wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. K 30/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 34, dotyczący epizodycznej ustawy o likwidacji skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r., oraz wyrok TK z 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25, dotyczący zmiany ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012).

Jedną z konsekwencji wydania ustawy incydentalnej był więc uprzedni obowiązek wyodrębnienia kategorii podmiotów podobnych, charakteryzujących się w jakimś stopniu cechą konstytuującą samo *ratio* ustawy, czyli w badanym wypadku – mówiąc ogólnie – przynależnością do grupy podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej w związku z tzw. zatorami płatniczymi. Między celem ustawy incydentalnej a jej zakresem zastosowania musiało istnieć *iunctim*, możliwe do racjonalnego wykazania w świetle istoty problemu społecznego, jego skali oraz płynących z niego zagrożeń dla wartości chronionych konstytucyjnie. Na kryterium rozstrzygające o zakresie zastosowania ustawy incydentalnej miały wpływ również inne czynniki, takie jak charakter mechanizmu prawnego, którym ustawodawca zamierzał posłużyć się, aby rozwiązać problem społeczny, czy potwierdzony stan finansów publicznych bądź przyczyny (źródła) negatywnych zjawisk, które skłoniły władzę ustawodawczą do działania. Te i inne okoliczności ograniczające potencjalne pole oddziaływania ustawy incydentalnej podlegają ocenie konstytucyjnej *a casu ad casum*, w realiach danej sprawy.

3. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.s.n.n.p., ustawa o spłacie nie ma zastosowania do należności, które mogą być zaspokojone na podstawie art. 647¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Spłata podwykonawców przez GDDKiA stanowi mechanizm subsydiarny względem solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy powstającej na zasadach ogólnych. Z ochrony gwarantowanej przez ustawę o spłacie podwykonawcy mogą korzystać wówczas, gdy – niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy – nie dysponują roszczeniami płynącymi z art. 647¹ i art. 649¹-649⁵ k.c. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, należy wykluczyć możliwość skorzystania przez przedsiębiorcę z procedur ustawy o spłacie również w wypadku, gdy zobowiązanie Skarbu Państwa jako dłużnika solidarnego względem przedsiębiorcy wygasło, na przykład wskutek zwolnienia z długu lub odnowienia (zob. P. Duma, B. Lackoroński, J. Łagowska, *Spłata niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych. Komentarz*, Lex 2013, komentarz do art. 1, teza 45).

Mechanizm zaspokajania należności określony w ustawie o spłacie ma więc charakter nie tylko epizodyczny, ale również uzupełniający względem obowiązujących środków ochrony podwykonawców robót budowlanych przed skutkami nieregulowania lub nieterminowego regulowania przysługujących im należności. Niewątpliwym *novum* ustawy o spłacie jest natomiast objęcie jej zakresem przedmiotowym nie tylko prac wykonanych w ramach umowy o roboty budowlane (obowiązujące art. 647¹ i art. 649¹-art. 649⁵ k.c. regulują wyłącznie tę problematykę), ale również należności za usługi i dostawy, które zostały ukształtowane na innej podstawie niż kodeksowa umowa o roboty budowlane.

4. Celem zakwestionowanej ustawy, o czym już wspomiano, jest spłata konkretnych, z danego miejsca i czasu, wymagalnych wierzytelności pieniężnych podwykonawców. Nie jest to pierwsza reakcja ustawodawcy na tzw. zatory płatnicze podczas realizacji robót budowlanych. W latach ubiegłych, w zasadniczo tożsamych co do istoty okolicznościach faktycznych, ustawodawca podejmował interwencje legislacyjne, próbując zaradzić narastającym problemom gospodarczym i społecznym, które przejawiały się między innymi systemowymi

opóźnieniami spłat należności za wykonane prace oraz bankructwami firm podwykonawczych (usługowych i budowlanych). Badana ustawa jest kolejną odsłoną zjawiska znanego i dokładnie opisanego na podstawie doświadczeń z przeszłości. Dotychczasowa aktywność prawodawcza doprowadziła m.in. do:

a) dodania do kodeksu cywilnego art. 647¹ poświęconego umowom z podwykonawcami zawieranimi w ramach umowy o roboty budowlane; przepis ten wprowadzał między innymi solidarną odpowiedzialność inwestora i podwykonawcy za zapłatę wynagrodzenia dla podwykonawcy (zob. art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 49, poz. 408; zob. też wyrok TK z 15 grudnia 2009 r., sygn. P 105/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 168);

b) uchwalenia ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758, ze zm.), już nieobowiązującej (zob. wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153);

c) dodania do kodeksu cywilnego art. 649¹–art. 649⁵ regulujących instytucję gwarancji zapłaty za roboty budowlane, w tym również dla podwykonawcy robót (ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 40, poz. 222).

Z analiza przepisów zaskarżonej ustawy wynika wniosek, że przewidziany w niej system spłaty należności został pomyślany jako mechanizm w pewnym sensie samobilansujący się, a więc z ekonomicznego punktu widzenia możliwie neutralny dla finansów publicznych. Konstrukcja ustawy o spłacie zakładała bowiem, że w dłuższej perspektywie czasowej Skarb Państwa (GDDKiA działający jako *statio fisci*) „odzyska” środki wyasygnowane z Krajowego Funduszu Drogowego na spłatę należności podwykonawców. W tym celu został ustanowiony m.in. specjalny regres (art. 11 u.s.n.n.p.) oraz nastąpiło wyłączenie zabezpieczeń pieniężnych złożonych w procedurze zamówień publicznych z masy upadłości (art. 12 u.s.n.n.p.). U podstaw uprzywilejowania wierzyciela publicznego (GDDKiA) leżały jednak istotne argumenty. Wynikały one przede wszystkim z tego, że GDDKiA został ustawowo zobowiązany do spłaty należności podwykonawców zamiast innego dłużnika (wykonawcy zamówienia publicznego); miał działać na rzecz interesu publicznego, zdefiniowanego przez ustawodawcę pod wpływem nadzwyczajnych okoliczności faktycznych. W toku prac legislacyjnych rozważano również taki wariant ustawy o spłacie, który polegał na zaspokojeniu należności podwykonawców wprost z zabezpieczeń należytego wykonania umowy wniesionego w procedurze zamówień publicznych przez wykonawcę (czyli nie ze środków z Krajowego Funduszu Drogowego). Zarzucono jednak ten pomysł ze względu na ryzyko jego niezgodności z Konstytucją (zob. wypowiedź Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na posiedzeniu sejmowej Komisji Infrastruktury, Biuletyn z 38. posiedzenia Komisji Infrastruktury 12 czerwca 2012 r., s. 4-5).

W powyższym kontekście należy odnotować, że – po pierwsze – GDDKiA spłaca należności podwykonawców tylko do wysokości kwoty zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia publicznego (art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.; dalej: p.z.p.), a więc w ramach kwot pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym wskazanym przez zamawiającego (GDDKiA) albo kwot wynikających z gwarancji bankowych czy innych form zabezpieczeń (zob. art. 148 p.z.p.), i tylko pod warunkiem, że zabezpieczenie to zostało uprzednio rzeczywiście wniesione i nie zostało zwrócone na podstawie art. 151 p.z.p. (por. art. 2 i art. 3 *in fine* u.s.n.n.p.). Po drugie, listy przedsiębiorców-wierzycieli (podwykonawców), których sporządzenie determinuje wypłatę zaliczki i pozostałej części należności, również są układane z uwzględnieniem pułapu zabezpieczeń (art. 5 ust. 4, art. 9 u.s.n.n.p.). Po trzecie wreszcie, GDDKiA dysponuje wobec wykonawcy wspomnianym już „roszczeniem o zwrot środków wypłaconych na podstawie ustawy” (art. 12 u.s.n.n.p.), co oznacza, że chodzi o środki nie wyższe niż kwota zabezpieczenia wniesionego na mocy art. 147 p.z.p.

5. Ocena zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów musi uwzględniać specyfikę gałęzi prawa, która stała się przedmiotem interwencji ustawodawcy. Złożony układ zależności prawa prywatnego, opartego przede wszystkim na zasadzie swobody umów w sferze stosunków obligacyjnych, jest szczególnie wrażliwy na zmiany wprowadzane automatycznie, z mocy samego prawa. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, że „ustawodawca powodowany wyraźnym i przemożnym interesem społecznym (publicznym)” ingeruje w treść ukształtowanych stosunków prawnych, które niosą rozwiązania prawne niekorzystne dla części adresatów tak ustanowionych norm prawnych, niemniej zastrzega również przy tym, że wypadki takie należy zawsze traktować jako wyjątkowe, a „swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania wartości chronionych przez te zasady i przepisy” (zob. zamiast wielu, wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71).

Także w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swój dotychczasowy pogląd, że ustawodawca może tylko w szczególnych, uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami sytuacjach wkraczać w sferę stosunków

regulowanych umowami prawa cywilnego, a zmiany tego rodzaju w żadnym razie nie powinny zaskakiwać tych, których interesów dotyczą.

6. Wstępnym zagadnieniem formalnym wniosku, wymagającym rozstrzygnięcia, był przedmiot kontroli podany pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawca zaskarżył art. 1 ust. 2 u.s.n.n.p., stanowiący że: „Przepisy ustawy nie mają zastosowania do należności, które mogą być zaspokojone na podstawie art. 647¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.)”. W uzasadnieniu wniosku nie zostały jednak wysunięte żadne zarzuty pod adresem tego przepisu; wnioskodawca nie nawiązuje do jego treści bądź brzmienia choćby akcydentalnie, jako pośredniej podstawy wnioskowań czy linii argumentacyjnej. *Nota bene* regulacja ta (sama w sobie, bez powiązania z jakąś szczegółową instytucją „specprocedury”) nie rodzi kontrowersji – jej celem jest delimitacja systemów zaspokajania należności podwykonawców unormowanych w kodeksie cywilnym (na zasadach ogólnych) i w ustawie o spłacie (*lex specialis*). Podobnie, wnioskodawca nie sformułował żadnego zarzutu konstytucyjnego wobec objętego zakresem zaskarżenia art. 4 pkt 2 u.s.n.n.p., na potrzeby ustawy o spłacie definiującego pojęcie wykonawcy. Biorąc powyższe pod uwagę, postępowanie w odniesieniu do art. 1 ust. 2 i art. 4 pkt 2 u.s.n.n.p. zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

W pkt 3 *petitum* wniosku, jako tzw. związkowy przedmiot kontroli, zostały wskazane: art. 3 (wyznacza zakres zastosowania ustawy; przepis ten jest również samodzielnym przedmiotem kontroli w pkt 1 *petitum*), art. 14 (przesądza o wstecznym działaniu ustawy) i art. 15 u.s.n.n.p. (przepis końcowy o wejściu w życie ustawy z dniem ogłoszenia). Regulacje te są tłem podstawowego unormowania w tej konfiguracji, jakim jest art. 12 u.s.n.n.p., dotyczący wyłączenia z masy upadłości zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Z uzasadnienia wniosku, jak również z treści wymienionych wcześniej przepisów „związkowych”, wynika jednak, że właściwym przedmiotem kontroli powinien być wyłącznie art. 12 u.s.n.n.p., który jest nie tylko osią rozważań konstytucyjnych, ale także to właśnie do niego należy odnieść zarzuty i wzorce konstytucyjne przywołane przez wnioskodawcę. Tym samym, bez uszczerbku dla intencji wnioskodawcy, nie było potrzeby włączania do przedmiotu kontroli określonych w pkt 3 *petitum* wniosku art. 3, art. 14 i art. 15 u.s.n.n.p., które – podobnie zresztą jak szereg innych przepisów ustawy – w oczywisty sposób zostały uwzględnione w trakcie analizy prawnej. Tym samym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w części odnoszącej się do przepisów „związkowych” z pkt 3 *petitum* wniosku zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku. Doprecyzowanie przedmiotu kontroli było w tym wypadku celowe również z uwagi na ewentualny skutek derogacyjny rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego i związaną z nim konieczność precyzyjnego wyznaczenia zakresu utraty mocy obowiązującej ustawy w postaci tzw. sentencji zakresowej.

Wzorcami kontroli konstytucyjności art. 1, art. 3 i art. 4 u.s.n.n.p. wnioskodawca uczynił wolność działalności gospodarczej określoną w art. 20 i art. 22 Konstytucji, a także zasadę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych statuowaną w art. 64 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do tej grupy przepisów wnioskodawca nie sformułował jednak szczegółowych zarzutów wraz z przytoczeniem odrębnych (samodzielných) argumentów na rzecz niekonstytucyjności ustawy, ale ograniczył się do stwierdzenia, że zasada równości podmiotów wobec prawa i zakaz dyskryminacji mają zastosowanie również w życiu gospodarczym. Twierdzenie to – skądinąd trafne – zostało poparte ogólnym odwołaniem do literatury przedmiotu i cytatem z jednego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego; wnioskodawca nie skonfrontował natomiast, a co za tym idzie – nie umotywował, istoty niezgodności art. 1, art. 3 i art. 4 u.s.n.n.p. z zasadą wolności działalności gospodarczej. Podobnie w uzasadnieniu wniosku nie znalazła się szczegółowa argumentacja odnośnie do naruszenia prawa własności (innych praw majątkowych); wnioskodawca skupił się na analizie przepisów ustawy z punktu widzenia równej ochrony praw majątkowych, która wynika przede wszystkim z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Dlatego Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tym zakresie (w odniesieniu do wzorców, którymi były art. 20, art. 22 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, ujęte w pkt 1 *petitum* wniosku) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zapatrywanie Marszałka Sejmu, że szerokie („holistyczne”) ujęcie wzorca kontroli, którym chciano uczynić art. 32 Konstytucji, nie ma podstaw w okolicznościach rozpatrywanej sprawy. Przesądza o tym przede wszystkim treść zarzutów. Sprowadzają się one – mówiąc w pewnym uproszczeniu – do zakwestionowania kryteriów wyodrębniania beneficjentów ustawy o spłacie. W tym wypadku odwoływanie się do „dyskryminacji” w rozumieniu art. 32 ust. 2 Konstytucji, aby wykazać odmienne potraktowanie przez ustawodawcę podmiotów podobnych, nie wnosi w procesie kontroli konstytucyjności dodatkowych wartości. Dlatego Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w części dotyczącej art. 32 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 1, art. 3 i art. 4 u.s.n.n.p.

Z kolei w odniesieniu do art. 12 u.s.n.n.p. wnioskodawca skoncentrował się przede wszystkim na ocenie zgodności tego przepisu z perspektywy art. 2 Konstytucji, czyli w aspekcie, w jakim dotyczy wykonawcy, którego upadłość ogłoszono przed wejściem w życie ustawy o spłacie. Reszta norm konstytucyjnych została wskazana akcesoryjnie, w celu wzmocnienia argumentacji nawiązującej do zakazu retroakcji. Trybunał Konstytucyjny, respektując zamysł wnioskodawcy, przyjął, że wzorcem kontroli art. 12 u.s.n.n.p. będzie samodzielnie art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzono ze względu na zbędność wyrokowania.

7. Rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 451/VII kadencja) zakładał finansowanie należności podwykonawców ze środków pochodzących z Krajowego Funduszu Drogowego, który jest zasilany między innymi dochodami z opłaty paliwowej i dotacjami budżetowymi (por. np. art. 39b ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym; Dz. U. z 2012 r. poz. 931, ze zm.). Pomoc była udzielana zatem z szeroko rozumianych „zasobów” państwowych, gromadzonych w formie funduszu pozabudżetowego. Z kolei ustawowa gwarancja spłaty należności przez GDDKiA stanowiła dla podwykonawców (przedsiębiorców) korzyść, której w zwykłych warunkach obrotu gospodarczego i używając powszechnie dostępnych środków prawnych (czyli bez „specustawy”), nie uzyskaliby w zbliżonej postaci. Zagadnienia te były szczegółowo analizowane zarówno w toku rządowej procedury legislacyjnej, jak i później – w trakcie prac ustawodawczych w Sejmie i Senacie. Trybunał Konstytucyjny odnotował tę problematykę, pozostawiając ją jednak poza zakresem swych rozważań ze względu na zakres wniosku i sformułowane w nim argumenty odwołujące się do zupełnie innego kontekstu zaskarżonych przepisów.

8. Przedmiot zaskarżenia tworzył trzy wzajemnie uwarunkowane grupy zagadnień. Pierwsza grupa obejmowała przepisy wyznaczające zakres zastosowania ustawy, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, w tym definicje ustawowe (art. 1 ust. 1, art. 3 i art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p.). Tę grupę wnioskodawca skonfrontował z konstytucyjnymi zasadami: równej ochrony praw majątkowych o charakterze obligacyjnym (art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Druga grupa dotyczyła kwestii proceduralnych, wyznaczających elementy trybu zaspokojenia roszczeń podwykonawców (art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p.). Zdaniem wnioskodawcy, odnoszący się do tej materii przepis nie spełniał wymogów dostatecznej określoności (art. 2 Konstytucji) oraz naruszał zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji). Ostatnia, trzecia grupa zagadnień, to problematyka szeroko pojętego regresu wobec dłużników (wykonawców, generalnych wykonawców), zamiast których Skarb Państwa spełnił świadczenie (chodzi przede wszystkim o wyłączenie z masy upadłości niektórych składników mienia – art. 12 u.s.n.n.p.). Wnioskodawca uznał, że unormowanie to naruszało zakaz retroakcji (art. 2 Konstytucji) oraz w sposób nieproporcjonalny i sprzeczny z zasadą równości ingerowało w prawo własności (art. 64 ust. 1-2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Pierwszy z zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów, to jest art. 1 ust. 1 u.s.n.n.p., stanowił, że: „Ustawa określa zasady spłaty przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad niezaspokojonych przez wykonawcę należności głównych przedsiębiorcy, który zawarł umowę z wykonawcą w związku z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane udzielonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, wyłącznie za zrealizowane i odebrane prace, zwanych dalej «należnościami»”. Dopełniający tę regulację art. 3 u.s.n.n.p. przewidywał zaś, że: „Przepisy ustawy stosuje się do zamówień publicznych w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, których przedmiotem są roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.), co do których Generalny Dyrektor wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia lub udzielił zamówienia przed dniem wejścia w życie ustawy, o ile zabezpieczenie, o którym mowa w art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, nie zostało zwrócone wykonawcy zgodnie z art. 151 tej ustawy”. Z kolei według art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p.: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: 1) przedsiębiorca – przedsiębiorcę w rozumieniu art. 104-106 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.) oraz usługodawcę w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.) spełniającego wymagania dla mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy, który zawarł umowę z wykonawcą udzielonego zamówienia publicznego (...)”.

Drugą grupę zagadnień wnioskodawca wiązał z treścią art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p., stanowiącego, że: „Po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1 [należności], Generalny Dyrektor może ogłosić, a w przypadku gdy zgłoszone należności przekroczą 3% wartości zamówienia publicznego ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym o otwarciu 21-dniowego terminu na dokonywanie zgłoszeń. Po upływie tego terminu Generalny

Dyrektor sporządza listę przedsiębiorców spełniających warunki, o których mowa w ust. 2 i art. 8, i zawiadamia przedsiębiorców o umieszczeniu ich na liście”.

I wreszcie ostatni przepis, który stał się przedmiotem zaskarżenia w tym postępowaniu, to wspomniany już wcześniej art. 12 u.s.n.n.p., zgodnie z którym: „Jeżeli zabezpieczenie, o którym mowa w art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, zostało wniesione w pieniądzu, nie wchodzi w skład masy upadłości”.

9. Ustawa o spłacie ma zastosowanie do zamówień publicznych, co do których postępowanie zostało wszczęte jeszcze przed jej wejściem w życie lub które zostały wtedy udzielone (art. 3 u.s.n.n.p.). Jak stanowi art. 14 u.s.n.n.p., ustawę stosuje się ponadto do wykonawców, w stosunku do których przesłanki wymagalności roszczeń podwykonawców także nastąpiły przed jej wejściem w życie. Wymagalne należności podwykonawców, które mogą być zgłaszane GDDKiA, to z kolei te, z których zapłatą wykonawca zalegał co najmniej 30 dni, albo które pochodziły od wykonawcy, wobec którego ogłoszono upadłość albo sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości, ponieważ majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarczał na zaspokojenie kosztów postępowania. Przywołane regulacje przesądzają o co najmniej retrospektywnym skutku zaskarżonej ustawy, która odnosi się do ukształtowanych przed dniem jej wejścia w życie stosunków obligacyjnych, z których wynikają – wciąż istniejące – wzajemne prawa i obowiązki stron umów, w tym wymagalne roszczenia pieniężne. Chodzi przy tym nie tylko o podstawowe z punktu widzenia zakresu zaskarżenia umowy o roboty budowlane czy inne umowy ściśle związane z udziałem w realizacji zamówienia publicznego przez podwykonawców (np. dostawy czy usługi), ale również szereg umów dodatkowych, takich jak gwarancje bankowe, umowy ubezpieczenia, poręczenia itd., których stroną są podmioty nieobjęte zakresem działania zaskarżonej ustawy, a na które ustawa ta wywiera refleks prawny, niekiedy modyfikując ich treść. Istotą mechanizmu ustawowego jest bowiem stworzenie podstawy do zaspokojenia przez podwykonawców wierzytelności od podmiotu, który nie był stroną stosunku prawnego, z którego te wierzytelności wynikały, a następnie ustanowienie dla tegoż podmiotu (GDDKiA działającego za Skarb Państwa) specjalnej ścieżki zwrotu środków wypłaconych na mocy ustawy (*privilegia fisci*).

Wnioskodawca dowodził, że art. 1 ust. 1, art. 3 i art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p., wyznaczające zakres zastosowania ustawy, są niezgodne z zasadą równej ochrony praw majątkowych o charakterze obligacyjnym. Wyliczał przy tym kilka kryteriów różnicujących podwykonawców, których – w jego ocenie – nie uzasadniają żadne wartości konstytucyjne, i które nie służą realizacji celu ustawy o spłacie. Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że tylko część podmiotów *prima facie* znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, legitymujących się cechą, jaką w tym wypadku jest status przedsiębiorcy (podwykonawcy) mającego niezaspokojone, wymagalne roszczenia pieniężne za wykonane roboty budowlane, dostawy lub usługi w ramach zamówienia publicznego Skarbu Państwa na budowę dróg publicznych, otrzyma na mocy ustawy pomoc ze środków publicznych. Natomiast pozostała część została pozostawiona poza systemem doraźnej spłaty należności. Trybunał Konstytucyjny uznał, że incydentalny charakter ustawy o spłacie wyklucza oczekiwanie uniwersalności i zupełności uregulowania, jakie można wysuwać pod adresem kompleksowych unormowań poświęconych określonym dziedzinom życia, co jednak nie zmienia faktu, że od ustawodawcy trzeba także w takim wypadku wymagać, aby swą interwencją objął wszystkie podmioty podobne, wyodrębnione wszakże również według kryteriów uwzględniających nadzwyczajność sytuacji, w której działał ustawodawca, oraz biorących pod uwagę inne relewantne konstytucyjnie okoliczności mogące mieć wpływ na zakres zastosowania regulacji.

Przechodząc na grunt ustawy o spłacie, należy stwierdzić, że przesłanki zaspokojenia roszczeń pieniężnych podwykonawców, delimitujące zakres podmiotowy regulacji, są rozbudowane i określone przy okazji normowania różnych zagadnień, w tym problematyki proceduralnej. Co do zasady GDDKiA spłaca (warunki te muszą być spełnione łącznie):

a) niezaspokojone przez wykonawcę „należności główne” podwykonawcy (zob. art. 1 u.s.n.n.p.), a więc już np. nie odsetki czy należności wynikające z tzw. dodatkowych zastrzeżeń umownych;

b) należności podwykonawcy, który zawarł umowę bezpośrednio z wykonawcą zamówienia publicznego (chodzi o umowę wykonawcy z pierwszym podwykonawcą w potencjalnym szeregu dalszych podwykonawców) – zob. art. 1 ust. 1 i art. 4 pkt 1 *in fine* u.s.n.n.p.;

c) należności za prace „zrealizowane i odebrane” (zob. art. 1 ust. 1 u.s.n.n.p.);

d) należności niezaspokojone (które nie „mogą być zaspokojone”) na podstawie art. 647¹ k.c. (zob. art. 1 ust. 2 u.s.n.n.p. oraz funkcjonalnie związane z tą regulacją art. 8 ust. 1 *in fine* u.s.n.n.p.);

e) należności podwykonawcy z zamówienia publicznego udzielonego wykonawcy przez GDDKiA (zob. art. 1 ust. 1 u.s.n.n.p.);

f) należności podwykonawcy z zamówienia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 13 p.z.p. (umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane) na roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.), co do których GDDKiA wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia lub udzielił zamówienia przed dniem wejścia w życie ustawy (zob. art. 3 u.s.n.n.p.);

g) należności podwykonawcy z zamówienia publicznego, w związku z którym została zawarta dodatkowa umowa zabezpieczenia należytego wykonania umowy między inwestorem a wykonawcą (art. 147 p.z.p.), i zabezpieczenie to nie zostało zwrócone (zob. art. 3 u.s.n.n.p.);

h) należności podwykonawców, którzy spełniają warunki przewidziane dla mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców w rozumieniu art. 104–106 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) oraz usługodawców w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278, ze zm.) spełniających wymagania dla mikro-, małego lub średniego przedsiębiorcy, który zawarł umowę z wykonawcą udzielonego zamówienia publicznego (kwalifikacja podwykonawców na podstawie liczby zatrudnionych pracowników i wysokości rocznego obrotu netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych) – zob. art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p.;

i) należności wymagalne w rozumieniu przyjętym na użytek ustawy, to znaczy te, z zapłatą których wykonawca zalega co najmniej 30 dni, lub należności od wykonawcy, wobec którego ogłoszono upadłość albo sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości na podstawie art. 13 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, ze zm.; dalej: p.u.n.) – zob. art. 5 ust. 1 u.s.n.n.p.;

j) należności podwykonawców, którzy nie zalegają z zapłatą za zrealizowane i odebrane prace swoim podwykonawcom albo którzy przekazali na spłatę tych należności zaliczkę otrzymaną od GDDKiA (art. 7 ust. 3 *in fine* u.s.n.n.p.);

k) należności nieobjęte „gwarancją udzieloną przez wykonawcę” (zob. art. 8 ust. 1 *in fine* u.s.n.n.p.).

10. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten, sformułowany już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14), był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (zob. m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18; a wśród nowszych wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika także akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej (zob. np. powołane już orzeczenia TK w sprawach o sygn. U 7/87 i K 17/95 oraz wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70, 17 maja 1999 r., sygn. P 6/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 76, 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalone jest również stanowisko, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych; równość wobec prawa nie ma bowiem charakteru absolutnego. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak być przekonująco uargumentowane. Argumenty te, jak ujął to Trybunał w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96 (OTK ZU nr 4/1996, poz. 33), powinny mieć: „(...) po pierwsze, charakter relevantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej” (zob. także wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

Zasada równości wobec prawa w przyjętym rozumieniu łączy się z pojęciem sprawiedliwości społecznej, które ma charakter wielopłaszczyznowy i obejmuje zarówno problematykę formalnoprawną, nakazując równo

traktowanie podmiotów równych, jak i zagadnienia prawa materialnego, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony innych wartości konstytucyjnych (o relacjach między zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zob. np., zamiast wielu, wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79). Z punktu widzenia kontekstu niniejszego zaskarżenia i argumentów podniesionych przez wnioskodawcę, szczególne znaczenie w sprawie ma ten aspekt zasady sprawiedliwości społecznej, który nawiązuje do zakazu arbitralności regulacji prawnych, ich nieproporcjonalnego charakteru oraz nieuzasadnionego traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie i są ze sobą ściśle powiązane (zob. cytowane wcześniej orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; w tym kierunku także np. wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Także art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”, pozostaje w ścisłym związku z ogólną regulacją równości podmiotów wobec prawa (zob. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Istotą art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że: „(...) ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. (...) Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Gwarancjami konstytucyjnymi są objęte również prawa majątkowe o charakterze obligacyjnym (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 16).

11. Zarzut dotyczący kryterium inwestora, który w ramach zamówienia publicznego wyłonił wykonawcę robót budowlanych, oraz wątpliwość, czy ustawodawca może sektorowo wspierać tylko jedną, wybraną dziedzinę gospodarki związaną z zamówieniami publicznymi (czyli budowę dróg publicznych), jest zbyt daleko idący. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w tej mierze poglądu wnioskodawcy. Incydentalny charakter regulacji i jej podstawowy cel, jakim jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom tzw. zatorów płatniczych powstałych w związku z budową dróg publicznych (w zasadzie jednej z ich kategorii: dróg krajowych), w ramach zamówień publicznych udzielanych przez GDDKiA, uzasadnia ograniczenie oddziaływania ustawy o spłacie tylko do tego właśnie wyjątkowego problemu społeczno-gospodarczego o znacznych rozmiarach, jak również daje podstawy do zawężenia jej zastosowania do rodzaju inwestora, który w tym wypadku jest jednocześnie i zamawiającym (*ergo* dysponentem – w ramach kompetencji ustawowych – środków ma inwestycje drogowe), i zarządcą dróg (zob. art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 2 pkt 1, art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.; z zastrzeżeniami określonymi w kolejnych przepisach tej ustawy, stanowiących między innymi, że w granicach miast na prawach powiatu zarządcą dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta). Przyjęcie powyższych rozwiązań mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy, do którego politycznego uznania należy również decyzja co do potrzeby i celowości interwencji na rynku inwestycji drogowych przez wydanie ustawy.

Znaczenie inwestycji drogowych dla gospodarki narodowej, w tym skutecznego ich realizowania, w swoich orzeczeniach podkreślał dotąd również Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62) stwierdził m.in., że: „Przyspieszenie rozwoju sieci dróg krajowych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju”. Z kolei w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106) zaznaczył, że budowa sieci bezpiecznych dróg w Polsce jest celem publicznym o zasadniczej doniosłości nie tylko dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego kraju, ale także dla życia i zdrowia wszystkich obywateli; jest sprawą dobra wspólnego. Stanowisko to pozostaje aktualne. Rozwój i modernizacja infrastruktury drogowej stanowią jeden z priorytetowych celów publicznych, którego osiągnięcie nie byłoby możliwe w sytuacji nagłej zapaści polskiego sektora budownictwa drogowego.

12. Zasadniczy zarzut wnioskodawcy był związany z kryterium uzależniającym spłatę należności podwykonawców od uprzedniego zabezpieczenia zamówienia publicznego przez wykonawcę na podstawie art. 147 p.z.p. i niezwrócenia go zgodnie z art. 151 tej ustawy. Zabezpieczenie to odgrywa główną rolę z punktu widzenia koncepcji całego mechanizmu zaspokajania roszczeń. Z jednej strony jest technicznym parametrem stworzonym na użytek ustawy, wyznaczającym kwotowy limit pomocy finansowej dla podwykonawców (należności są spłacane

do wysokości równej kwocie zabezpieczenia ze środków Krajowego Funduszu Drogowego – art. 2 u.s.n.n.p., zob. też art. 5 ust. 4 i art. 9 u.s.n.n.p.), z drugiej zaś – określa fundamentalną przesłankę przesądzającą o nadaniu podwykonawcy uprawnienia do skorzystania z preferencyjnych procedur spłaty jego należności, czyli stanowi kryterium dostępu do określonych dóbr gwarantowanych publicznie (na mocy ustawy). O ile w pierwszym wypadku kwestia ustalenia maksymalnej kwoty regulowania należności mogłaby być rozwiązana za pomocą różnych metod (w tym również przez wskazanie w ustawie konkretnych szacunkowych kwot, jako wielkości zrelatywizowanych do wysokości zabezpieczeń będących w dyspozycji zamawiającego), a więc z konstytucyjnego punktu widzenia ma znaczenie drugoplanowe, o tyle samo istnienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jako pozytywna przesłanka zaspokojenia roszczeń podwykonawców, niewątpliwie może być osnową wątpliwości na tle konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych. Oba zagadnienia zostały przy tym powiązane ze sobą w ten sposób, że ewentualne wyeliminowanie któregośkolwiek z przepisów będących ich podstawą uniemożliwiłoby stosowanie ustawy o spłacie w ogóle i wymagało interwencji ustawodawcy w celu opracowania całkiem nowej koncepcji regulowania należności (albo brakowałoby normy określającej maksymalną kwotę pomocy ze strony GDDKiA, albo część podwykonawców nie mogłoby uzyskać spłaty należności, bo odpowiedni wykonawcy nie mieliby „kwoty zabezpieczenia” – zob. art. 2 w związku z art. 3 *in fine* u.s.n.n.p.).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdził co następuje. Zabezpieczenie jest rodzajem kaucji przekazywanej przez wykonawcę (jako dłużnika) zamawiającemu (jako wierzycielowi) w celu ewentualnego zabezpieczenia roszczeń, które mogą powstać w związku z zawartą umową. Ustanowienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy wymaga odrębnego porozumienia między zamawiającym i wykonawcą. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, pomimo że przepisy w pewnych okolicznościach wymagają, aby zamawiający żądał od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia, to jednak nie jest ono nigdy elementem konstrukcyjnym umowy w sprawie zamówienia publicznego, lecz odrębnym zobowiązaniem o niesamoistnym charakterze (zob. np. J. Jerzykowski, komentarz do art. 147, [w:] W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Lex 2012, teza 2). Zgodnie z art. 147 ust. 2 p.z.p., zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania oraz nienależytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Ustawowe określenie celu zabezpieczenia wskazuje, że dotyczy ono wszelkiego rodzaju roszczeń zamawiającego w związku z niewykonaniem zobowiązania przez wykonawcę. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy ma przy tym zawsze charakter pieniężny. To, że ustawa przewiduje możliwość wniesienia zabezpieczenia w innych formach niż pieniądź, nie zmienia tej kwalifikacji, gdyż zamawiający w efekcie wniesienia zabezpieczenia w innej formie niż pieniądź i tak uzyskuje roszczenie o świadczenie pieniężne (zapłatę) skierowane odpowiednio do: gwarantów, poręczycieli, zastawców czy też dłużników wekslowych (zob. J. Jerzykowski, dz. cyt., pkt 5). W obowiązującym stanie prawnym obowiązek wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia nie ma źródła w ustawie, lecz w czynności prawnej zamawiającego polegającej na stosownym sformułowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia (zob. np. art. 36 ust. 1 pkt 15 p.z.p.).

Zarzut niekonstytucyjnego zróżnicowania podwykonawców według irrelevantnego, zdaniem wnioskodawcy, kryterium istnienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, został skierowany w istocie wobec art. 3 u.s.n.n.p. Rozwiązanie to jest funkcjonalnie związane z treścią art. 2 u.s.n.n.p., którego wnioskodawca nie zakwestionował, a zgodnie z którym GDDKiA spłaca należności podwykonawców do wysokości równej kwocie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w art. 147 p.z.p. Bez wątplenia wyłączenie z zakresu zastosowania ustawy o spłacie sytuacji, w których zamawiający nie zażądał zabezpieczenia należytego wykonania umowy, bądź też zabezpieczenie to zostało zwrócone na podstawie art. 151 p.z.p., ogranicza potencjalne pole jej oddziaływania. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że część kontraktów drogowych, na tle których miała miejsce praktyka wstrzymywania wypłat podwykonawcom należności z tytułu wykonanych i odebranych prac, została zawarta w procedurze wszczętej przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591). Zgodnie z art. 147 ust. 3 p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 22 grudnia 2009 r., zamawiający obligatoryjnie żądał od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia, jeżeli:

a) wartość zamówienia na roboty budowlane była równa lub przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p. (aktualnie: 5 mln euro; zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 282, poz. 1649; poprzednio były to kwoty: 4 845 000 euro – zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Dz. U. Nr 224, poz. 1795 oraz 5 150 000 euro – zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz

konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Dz. U. Nr 241, poz. 1762);

b) wartość zamówienia na dostawy lub usługi była równa lub przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro (z wyjątkiem umów kredytu i pożyczki);

c) umowa miała zostać zawarta na okres dłuższy niż 4 lata, z wyjątkiem umów, o których mowa w art. 142 ust. 4 i art. 143 p.z.p. (tj. umów kredytu i pożyczki, rachunku bankowego i ubezpieczenia zwartych na okres nie dłuższy niż 5 lat, umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawieranych na czas nieoznaczony umów dostawy wody, gazu i ciepła z właściwej sieci oraz licencji na oprogramowanie komputerowe).

Sposób ustalenia wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego określa art. 150 p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, wysokość zabezpieczenia ustala się w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli w ofercie podano cenę jednostkową lub ceny jednostkowe. Według art. 150 ust. 2 p.z.p., zabezpieczenie ustala się w wysokości od 2% do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy.

Ograniczenie zakresu zastosowania ustawy o spłacie według kryterium zabezpieczenia należytego wykonania umowy zostało podyktowane koniecznością poszukiwania mechanizmu prawnego adekwatnie oddającego sytuację Skarbu Państwa, który został zobligowany ustawowo do spełnienia świadczenia pieniężnego zamiast osoby trzeciej, a więc spłaty cudzego długu w celu realizacji interesu publicznego, jakim było przeciwdziałanie tzw. zatorom płatniczym podczas realizacji inwestycji drogowych. Spłata należności podwykonawców znaczy *de facto* dwukrotne spełnienie świadczenia za prace budowlane przez podmiot udzielający zamówienia publicznego, zakładając, że GDDKiA uiścił wynagrodzenie wykonawcom (głównym wykonawcom), a następnie ich podwykonawcom. Do czasu zaspokojenia roszczeń regresowych Skarb Państwa przyjął więc na siebie szczególną odpowiedzialność, która z kolei została opatrzona przez ustawodawcę szeregiem gwarancji i zabezpieczeń prawnych, niezbędnych również ze względu na konstytucyjną powinność dbania o dobro wspólne, w tym o równowagę finansową państwa. Jednym z nich było wyłączenie z zakresu podmiotowego ustawy o spłacie tych należności, które nie miały nominalnego „pokrycia” w zabezpieczeniach należytego wykonania umowy, a więc tych, których późniejsze zaspokojenie – z punktu widzenia wierzyciela publicznego – było obciążone relatywnie wyższym ryzykiem. W warunkach, gdy stan finansów publicznych wyklucza wyasygnowanie specjalnych środków na „akcję kredytowania” spłat należności z szeroko pojętych zasobów budżetowych, ustawodawca – nie chcąc pozostawać bezczynnym – zdecydował się wspomóc podwykonawców w stopniu możliwym w istniejących realiach społeczno-ekonomicznych. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, dlaczego dostęp do pomocy finansowej na podstawie ustawy o spłacie został powiązany z mającym tylko pośredni związek z jej *ratio legis* warunkiem zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje zasadności i trafności wyboru konkretnego środka działania przez ustawodawcę, chyba że potwierdzi jego nieproporcjonalną uciążliwość, nieadekwatność do zamierzonego celu czy inną niewątpliwą wadę konstytucyjną. W tym wypadku, działając w złożonych i nadzwyczajnych okolicznościach faktycznych, które wymagały doraźnych instrumentów, ustawodawca nie wykroczył poza przysługującą mu swobodę regulacyjną.

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał uznał, że art. 3 u.s.n.n.p. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

13. Wątpliwości wnioskodawcy wzbudził podział beneficjentów ustawy o spłacie według kryterium rodzaju podwykonawcy. Ustawodawca przyjął, że do GDDKiA roszczenia mogą zgłaszać jedynie ci przedsiębiorcy, którzy zatrudniają pewną liczbę pracowników i mają określoną wysokość rocznego obrotu netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych (ustawa ma zastosowanie do podwykonawców będących tzw. mikro-, małymi i średnimi przedsiębiorcami).

Wyróżnienie przedsiębiorców według kryteriów ekonomicznych (średniego zatrudnienia oraz wielkości przychodu) jest znane polskiemu prawu i – co do zasady – może spełniać również funkcje istotne konstytucyjnie. Organy władzy publicznej mają ogólny obowiązek działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości przez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierania mikro- oraz małych i średnich przedsiębiorców, jako najliczniejszej i szczególnie istotnej grupy podmiotów dla gospodarki narodowej oraz rynku pracy. W tym celu ustawodawca może ustanowić m.in. prawne mechanizmy wyrównywania warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez odpowiednią regulację obciążeń publicznoprawnych, finansowanie preferencyjnych programów pomocowych, szkoleń czy doradztwa. Różnicowanie przedsiębiorców według kryterium ekonomicznego ma jednak granice. W szczególności nie powinno prowadzić do arbitralnych przywilejów w stosunku do innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Wnioskodawca trafnie zauważył, że w świetle celów ustawy „rozmiar” podwykonawcy powinien mieć znaczenie drugoplanowe, a wykluczenie z jej zakresu zastosowania dużych przedsiębiorców może okazać się przeciwskuteczne także ze względów społecznych i gospodarczych (upadłość dużego przedsiębiorcy może znacznie oddziaływać na rynek pracy i zdolności gospodarcze jego kooperantów). Istotną cechą podwykonawców nie jest bowiem poziom zatrudnienia i wysokość obrotów handlowych, ale przede wszystkim sytuacja ekonomiczna, w jakiej znaleźli się za sprawą niezaspokojonych świadczeń pieniężnych za pracę wykonaną w związku z realizacją zamówienia publicznego na budowę dróg publicznych. Inne, pośrednie kryteria ograniczające możliwość zaspokojenia należności mają w tym wypadku znaczenie o tyle, o ile znajdują uzasadnienie w normach konstytucyjnych i są relewantne z perspektywy celu ustawy o spłacie. Wyjaśnienia przedstawiciele Rady Ministrów udzielane w toku prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie, przywołane również w pisemnym stanowisku Marszałka Sejmu, z których wynika, że ustanawianie preferencji dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw jest „często stosowane w systemie prawnym” i opiera się na podobnych założeniach co regulacje „wyrównujące szanse” w prawie konsumenckim („w sensie formalnym mamy do czynienia z równoprawnymi stronami, ale nie ma mowy o równości w sensie ekonomicznym”), oraz że przedsiębiorstwa te mają „mniejsze możliwości właściwego rozważania ryzyka przy podejmowaniu decyzji gospodarczych” i dysponują słabszą obsługą prawną i doradczą (zob. wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na posiedzeniu sejmowej Komisji Infrastruktury, Biuletyn z 41. posiedzenia Komisji Infrastruktury 26 czerwca 2012 r., s. 22), przyjmując nawet, że opisują rzeczywistość obrotu gospodarczego, nie dają podstaw do stworzenia odrębnego kryterium różnicującego te podmioty w relacji do tzw. dużych przedsiębiorców (również profesjonalnych podmiotów obrotu gospodarczego). W tym wypadku chodzi bowiem nie o stosunki prawne występujące między różnego rodzaju kategoriami przedsiębiorców (podmiotami prawa prywatnego) i kształtowanie ich zależności w taki sposób, żeby ograniczać przewagę rynkową czy nieuczciwe praktyki gospodarcze podmiotu „silniejszego”, ale o sposób zgodnego z Konstytucją ukształtowania za pomocą ustawy relacji zachodzącej między przedsiębiorcą, który ubiega się o spłatę należności ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, a organem władzy publicznej (GDDKiA), który dysponuje tymi środkami w celu realizacji interesu publicznego, jakim jest ograniczenie tzw. zatorów płatniczych podczas budowy dróg.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim za przedsiębiorcę uznaje przedsiębiorcę spełniającego wymagania tylko dla mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

14. Trybunał Konstytucyjny rozważył, jakie znaczenie dla realizacji celu ustawy o spłacie ma wyłączenie z jej zakresu podmiotowego podwykonawców, którzy są dopiero kolejni w tzw. łańcuchu podwykonawców świadczących usługi, dostawy lub roboty budowlane. Zdaniem wnioskodawcy, ich niezaspokojone należności powstały w związku z tym samym mechanizmem „zatorów płatniczych” podczas budowy dróg, a dodatkowo są to podmioty, które najczęściej faktycznie (rzeczywiście) jako ostatecznie w szeregu kontrahentów wykonywały prace w procesie inwestycyjnym. Na tym tle kryterium stopnia powiązania podwykonawcy z wykonawcą w ramach zamówienia publicznego, warunkujące wypłatę należności, zostało przez wnioskodawcę określone jako nietrafne i tworzące niedopuszczalne konstytucyjnie zróżnicowanie podmiotów podobnych.

Problem nieuwzględnienia sytuacji dalszych podwykonawców był sygnalizowany w toku prac parlamentarnych, co spowodowało dodanie do ustawy o spłacie art. 7 ust. 3 u.s.n.n.p., który stanowi: „Jeżeli przedsiębiorca wykonywał prace związane z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane przy pomocy innych podmiotów, do dokumentu, o którym mowa w ust. 1, dołącza oświadczenie, że nie zalega wobec tych podmiotów z zapłatą za zrealizowane i odebrane prace albo że zaliczka, o której mowa w ust. 6, została przekazana na zaspokojenie roszczeń tych podmiotów”. W piśmiennictwie podkreśla się, że przepis ten wymaga, aby pieniądze uzyskane przez przedsiębiorcę z tytułu zaliczki na podstawie art. 6 u.s.n.n.p. były w pierwszej kolejności przeznaczone na zaspokojenie roszczeń podmiotów, za pomocą których wykonywał prace związane z realizacją zamówienia publicznego na roboty budowlane. Zaniechanie wykonania tego obowiązku powoduje, że przedsiębiorca nie będzie mógł złożyć oświadczenia określonego w art. 7 ust. 3 u.s.n.n.p., a w konsekwencji będzie musiał zwrócić pobraną zaliczkę. Obowiązek zwrotu zaliczki, w wypadku gdy nie zostanie ona przeznaczona na cel określony w art. 7 ust. 3 u.s.n.n.p., zabezpiecza pośrednio interesy kontrahentów przedsiębiorców, będących najczęściej dalszymi podwykonawcami robót budowlanych (zob. P. Duma, B. Lackoroński, J. Łagowska, *dz. cyt.*, komentarz do art. 7, teza 141). W ten sposób ustawodawca dążył do „udroźnienia” płatności w systemie wielostopniowego podwykonawstwa, nie generując dodatkowych obciążeń dla zamawiającego, oraz nie tworząc nowych kosztów i ryzyka związanego z egzekwowaniem roszczeń regresowych, zwłaszcza od podmiotów znajdujących się w niestabilnej sytuacji finansowej, dla wierzyciela publicznego (GDDKiA). Zamysłem ustanowienia

art. 7 ust. 3 u.s.n.n.p. było zatem osiągnięcie tego samego celu, co objęcie zakresem ustawy o spłacie dalszych podwykonawców.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mechanizm prawny uzależniający możliwość skorzystania przez podwykonawcę ze środków Krajowego Funduszu Drogowego od tego, aby wcześniej zaspokoił on roszczenia pieniężne swoich podwykonawców, w zasadniczym stopniu niweluje zarzuty niekonstytucyjności wysunięte przez wnioskodawcę. Dlatego art. 1 ust. 1 u.s.n.n.p. należy uznać za zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

15. Wnioskodawca skierował zarzuty konstytucyjne również wobec art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. Przepis ten normuje elementy procedury spłaty należności. Przewiduje, że po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia należności przez podwykonawcę GDDKiA „może ogłosić, a w przypadku gdy zgłoszone należności przekroczą 3% wartości zamówienia publicznego ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym o otwarciu 21-dniowego terminu na dokonywanie zgłoszeń”. Po upływie tego terminu GDDKiA sporządza listę przedsiębiorców spełniających przesłanki ustawowe do otrzymania spłaty należności i zawiadamia podwykonawców o umieszczeniu ich na liście. Wątpliwości wnioskodawcy wzbudziło „arbitralne powiązanie określonych skutków prawnych z granicą 3% wartości zamówienia” oraz zróżnicowanie podwykonawców ze względu na to, czy w danym wypadku zgłoszone należności będą wyższe niż ustawowy pułap. W powyższym zakresie Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawcy.

Zaskarżony przepis ustanawia jednakowe reguły dostępu do pomocy ze środków Krajowego Funduszu Drogowego dla wszystkich uprawnionych podwykonawców. Prawodawca przesądził – co mieściło się w zakresie jego dopuszczalnej swobody regulacyjnej – że mechanizmy ustawowe zostaną uruchomione obligatoryjnie, jeśli podwykonawcy zgłoszą GDDKiA należności (długi) danego wykonawcy o wartości przekraczającej 3% udzielonego mu zamówienia publicznego. Osiągnięcie tego limitu warunkuje więc, co do zasady, automatyczne stosowanie przepisów ustawy i możliwość zaspokojenia roszczeń podwykonawców. Jednakże w sytuacji, gdy wspomniany limit nie zostanie przekroczony (co oznacza, że długi wykonawcy wobec podwykonawców nie przybrały znacznego rozmiaru), art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. stanowi, że w gestii GDDKiA leży podjęcie decyzji o uruchomieniu procedur ustawowych, co znaczy, że teoretycznie ustawa o spłacie może w ogóle nie zostać zastosowana. Przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca ważył kolidujące ze sobą interesy, których jednocześnie nie można zrealizować w pełni. Nakazują one – z jednej strony – chronić słuszne roszczenia podwykonawców o zapłatę wszystkich należności, niezależnie od ich wysokości, z drugiej natomiast – racje wykonawców, dla których względnie nieznaczne czy wręcz symboliczne zadłużenie w danym momencie nie rozstrzyga jeszcze o trwałej niewypłacalności oraz braku woli regulacji długów (często stanowi konsekwencję ryzyka w obrocie gospodarczym i ma charakter krótkoterminowy), a wpisanie na publicznie dostępną listę dłużników przewidzianą w art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p. pośrednio może mieć nieodwracalne, dalekosiężne, negatywne skutki dla renomy, wiarygodności i rentowności przedsiębiorcy. Dlatego ustawodawca zdecydował się wprowadzić próg zadłużenia wykonawcy, jako element determinujący stosowanie ustawy, a zarazem – po przekroczeniu trzyprocentowego wskaźnika albo podjęcia stosownej decyzji przez GDDKiA – przesądził, że będą regulowane wszystkie należności wpisane na listę przedsiębiorców, niezależnie od ich wysokości (bez limitu co do ich wartości, ale niekiedy z redukcjami – zob. art. 5 ust. 4 u.s.n.n.p.). Nie ulega również wątpliwości, że aż do momentu, gdy GDDKiA ogłosi w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym otwarcie 21-dniowego terminu dokonywania zgłoszeń, podwykonawcy mogą zgłaszać swoje roszczenia pieniężne w każdym czasie (zob. P. Duma, B. Lackoroński, J. Łagowska, dz. cyt., komentarz do art. 5, teza 103).

Biorąc zatem pod uwagę zakres zarzutów wnioskodawcy w odniesieniu do art. 5 ust. 3 u.s.n.n.p., należy stwierdzić, że przepis ten jest zgodny z zasadą równości wobec prawa, zwłaszcza z perspektywy równej ochrony praw majątkowych podwykonawców (art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji). Nie budzi również zastrzeżeń z perspektywy konstytucyjnej zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji); jego treść jest klarowna, a skutki – choć w niektórych przejawach rygorystyczne – adekwatne do celu i incydentalnego charakteru ustawy o spłacie. Tym bardziej nie można przypisać mu charakterystycznego dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „kwalifikowanego” charakteru niejasności, który warunkuje stwierdzenie niekonstytucyjności danego unormowania (zob., zamiast wielu, wyrok TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

16. Ostatnia grupa zarzutów wnioskodawcy koncentruje się na art. 12 u.s.n.n.p. i przewidzianym w nim wyłączeniu z masy upadłości zabezpieczenia należytego wykonania umowy zawartej w ramach zamówienia publicznego (art. 147 p.z.p.), które zostało wniesione w pieniądzu. Przepis ten pomniejsza *ex lege* fundusz masy upadłości dłużnika (wykonawcy) w warunkach, gdy roszczenia majątkowe jego innych wierzycieli, nieobjętych ustawową procedurą regulowania należności, powstały lub są wręcz wymagalne przed wejściem w życie

ustawy o spłacie. Ze względu na preferencyjne potraktowanie przez ustawodawcę Skarbu Państwa (działającego za Skarb Państwa GDDKiA), część wierzycieli wykonawcy będzie mogła zaspokoić swoje roszczenia w niższym stopniu albo na innych, mniej korzystnych warunkach, niż w sytuacji, gdyby zaskarżony przepis nie obowiązywał.

Zgodnie z art. 61 p.u.n., z dniem ogłoszenia upadłości (tj. z dniem wydania postanowienia w sprawie ogłoszenia upadłości) majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego. Masa ta podlega szczególnym rygorom zarządu (zob. art. 61 i n. oraz art. 75 i n. p.u.n.); działają wobec niej również mechanizmy stabilizujące, których celem jest zapobieganie dalszemu uszczuplaniu masy (zob. art. 81 oraz art. 91 i n. p.u.n.) albo nawet restytucja skutków czynności prawnych dokonanych z pokrzywdzeniem wierzycieli (zob. art. 127 i n. p.u.n.). Z kolei art. 62 *in principio* p.u.n. stanowi, że w skład masy upadłości wchodzi, co do zasady, cały majątek należący do upadłego w dniu ogłoszenia upadłości oraz nabyty przez niego w toku postępowania upadłościowego. Jak jednak celnie odnotowuje Marszałek Sejmu, reguła ta nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Wyjątki od niej przewidują zarówno przepisy prawa upadłościowego i naprawczego (zwłaszcza art. 63, art. 64, art. 65, art. 66, art. 67, art. 425² ust. 1 i 2, art. 442, art. 477, art. 477¹, art. 488 ust. 1 p.u.n.), jak i przepisy szczególne pomieszczone poza tą ustawą. Na przykład można wskazać art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919, ze zm.) czy art. 165 *in fine* ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 189, ze zm.). We wszystkich wymienionych wypadkach ustawodawca, kierując się określonymi względami społecznymi, gospodarczymi lub jurydycznymi, zdecydował o wyłączeniu niektórych składników majątkowych z masy upadłości bądź o utworzeniu odrębnej masy upadłości, z której pierwszeństwo zaspokojenia przysługuje pewnemu, wężej określonej kręgowi adresatów (beneficjentów). Podobny skutek powoduje także wyłączenie wniesionego w pieniądzu zabezpieczenia należytego wykonania umowy (właściwie przedmiotu takiego zabezpieczenia, czyli określonej sumy pieniężnej) z masy upadłości wykonawcy na podstawie art. 12 u.s.n.n.p.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że z art. 2 Konstytucji wynika kierunkowy zakaz retroakcji funkcjonalnie powiązany z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK z: 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121). W tej sprawie nie wystąpiły okoliczności, które uzasadniałyby odstąpienie od tych reguł. Wprawdzie nie można przekonująco utrzymywać, że z ogłoszeniem upadłości powstaje odrębne uprawnienie wierzycieli do zaspokojenia ich wierzytelności z masy upadłości w określonym stopniu, to jednak nie można też zaprzeczyć, że *de lege lata* art. 12 u.s.n.n.p. przewiduje mechanizm zmiany wielkości masy upadłości z mocą wsteczną potencjalnie na niekorzyść wierzycieli upadłego przedsiębiorcy innych niż GDDKiA (zob. art. 14 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 *in principio* u.s.n.n.p.). Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy masa upadłości została ukształtowana jeszcze przed wejściem w życie ustawy o spłacie, a mimo to na podstawie zaskarżonego przepisu zostanie uszczuplona o zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesione w pieniądzu. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 12 u.s.n.n.p. w zakresie, w jakim dotyczy wykonawcy, wobec którego ogłoszono upadłość przed wejściem w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

17. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakres podmiotowy art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p. został ukształtowany niewłaściwie, ponieważ ustawodawca nie uwzględnił w nim wszystkich podmiotów podobnych, które – zgodnie z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej – powinny być traktowane jednakowo. Taka formuła orzeczenia Trybunału nie tworzy odrębnej podstawy dochodzenia roszczeń o spłatę niezaspokojonych należności przez tzw. dużych przedsiębiorców od GDDKiA (podwykonawców nieobjętych zakresem art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p.), ani nie uzasadnia ewentualnego wznawiania bądź unieważniania toczących się postępowań przewidzianych w ustawie o spłacie. Przeciwno takiemu skutkowi przemawiają m.in. – po pierwsze – incydentalny charakter ustawy o spłacie, która ma zastosowanie tylko do stanów faktycznych określonych w jej art. 3 i nie przewiduje żadnych procedur „sanacyjnych” dla podmiotów nieobjętych jej pierwotnym zakresem działania (które mogłyby zostać zainicjowane po wydaniu orzeczenia Trybunału o niezgodności przepisu). Po drugie zaś, wyrok Trybunału nie ma skutku prawotwórczego, a więc samoistnie nie uzupełnia pominięcia prawodawczego w art. 4 pkt 1 u.s.n.n.p. Z tego powodu powinien być on przede wszystkim przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, na którym spoczywa obowiązek dostosowania ustawy o spłacie do standardów konstytucyjnych.

Rozstrzygnięcie Trybunału nie wpływa również na możliwość kontynuowania pomocy finansowej dla tych podwykonawców, którzy już uzyskali bądź otrzymują środki pieniężne na podstawie ustawy o spłacie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

61

WYROK

z dnia 25 czerwca 2013 r.

Sygn. akt K 30/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Teresa Liszcz

Stanisław Rymar – sprawozdawca

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 czerwca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287) z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

Art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 12 lipca 2012 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287; dalej: prawo geodezyjne) z art. 92 ust. 1 w związku z art. 217 Konstytucji.

W ocenie RPO, opłaty za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Opłaty te są pobierane za wykonanie zindywidualizowanego świadczenia przez organy władzy publicznej, a jednocześnie mają charakter powszechny i jednostronny. Są one środkami publicznymi stanowiącymi nieopodatkowane należności budżetowe (zob. art. 60 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych).

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 805.

W ocenie RPO, art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z konstytucyjną regułą wyłączności ustawy w regulacji stosunku daninowego oraz konstytucyjnymi wymogami szczególności treściowej upoważnienia do wydania aktu podustawowego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, ustawa przewiduje jedynie obowiązek uiszczenia opłaty za udostępnienie danych i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz określa zwolnienia od tej opłaty (art. 40 ust. 3c *in fine* i art. 40 ust. 3d prawa geodezyjnego). W ocenie RPO, opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne powinny być nie tylko nałożone ustawą, ale ustawa powinna też określać szczegółowo zasady ustalania ich wysokości. Zakwestionowany przepis tymczasem odsyła w sposób ogólny do aktu podustawowego (zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, Dz. U. Nr 37, poz. 333; dalej: rozporządzenie z 2004 r.).

Po drugie, upoważnienie ustawowe nie zawiera precyzyjnych wytycznych dotyczących treści aktu. Ustawodawca ograniczył się bowiem jedynie do zobowiązania organu wydającego rozporządzenie do uwzględnienia potrzeb różnych podmiotów oraz konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zważywszy na publicznoprawny charakter opłat oraz ich wpływ na korzystanie z konstytucyjnych praw podmiotowych należy przyjąć niewielki margines swobody prawodawcy. Ustawa powinna precyzyjnie określać wszelkie zasadnicze elementy stosunku daninowego.

Po trzecie, zakwestionowany przepis upoważnia do określenia wysokości opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W ocenie RPO, nie sposób jednak na podstawie przepisów prawa geodezyjnego ustalić katalogu tych czynności, co prowadzi w istocie do przyznania organowi władzy wykonawczej kompetencji do dowolnego kształtowania relacji zachodzących między wysokością opłaty a poszczególnymi czynnościami związanymi z prowadzeniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W obowiązującym stanie prawnym, to nie ustawa, lecz rozporządzenie z 2004 r. kształtuje katalog czynności, za które pobierane są opłaty.

2. W piśmie z 16 listopada 2012 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

2.1. Wychodząc z założenia, że opłata jest daniną publicznoprawną charakteryzującą się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym, że w przeciwieństwie do podatków i ceł opłata jest świadczeniem odpłatnym, Marszałek Sejmu stwierdziła, iż opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Opłaty te są bowiem świadczeniami należącymi do dochodów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz stanowią dochód państwowego funduszu celowego albo odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (art. 41b ust. 1 i 2 prawa geodezyjnego). Mają ponadto charakter jednostronny i przymusowy. Przymus w tym wypadku przejawia się w tym, że każdy, kto chce mieć dostęp do danych lub informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym albo otrzymać określoną usługę geodezyjną lub kartograficzną musi tę opłatę uiścić. Zarazem przedmiotowo istotne opłaty nie mają charakteru podatkowego, gdyż są uiszczane za korzystanie z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub za inne czynności geodezyjne i kartograficzne, co świadczy o wzajemności świadczeń.

2.2. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 217 Konstytucji.

Stopień rygoryzmu jaki powinien zachować ustawodawca, ustalając treść upoważnienia do wydania rozporządzenia, zależy od przedmiotu regulacji. Spełnienie wymogu umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być oceniane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja dotyczy władczych form działania państwa wobec obywateli. Marszałek Sejmu podzieliła stanowisko RPO, że w odniesieniu do opłat, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, znajduje zastosowanie wyższy standard oceny konstytucyjnej. Z treści prawa geodezyjnego nie wynika, aby ustawodawca w jakikolwiek sposób ograniczył swobodę organu władzy wykonawczej w określaniu wysokości daniny publicznej. Ustawodawca nie określił też minimalnych i maksymalnych stawek. Ponadto w prawie geodezyjnym brak jest dostatecznych kryteriów materialnych pozwalających na ustalenie wysokości opłat. Zdaniem Marszałek Sejmu, nie można uznać, że umieszczone w zaskarżonym przepisie wytyczne nakazujące uwzględnianie „potrzeb różnych podmiotów oraz konieczność[ć] zapewnienia środków na aktualizację i utrzymanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” ograniczają swobodę władzy wykonawczej w zakresie normowania wysokości opłat.

2.3. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z konstytucyjnym wymogiem szczególności treściowej wytycznych do wydania aktu podustawowego, a przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, „trudno jest uznać «potrzeby różnych podmiotów» za precyzyjne kryterium służące ustaleniu wysokości daniny publicznej, gdyż opłaty pobierane są w związku z konkretnymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanych w interesie konkretnych podmiotów. Służą więc zaspakajaniu prywatnych potrzeb. Innymi słowy, usługi publiczne są niezbędne i konieczne do realizacji indywidualnych interesów, stanowiąc odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby podmiotów prywatnych. Oznacza to, że kryterium «uwzględniania potrzeb» mieści się w istocie w usługi publicznej. W związku z tym analizowana wytyczna jest mało precyzyjnym kryterium pozwalającym na ustalenie wysokości opłat”.

Po drugie, „biorąc pod uwagę powszechny charakter opłat publicznych trudno jest ustalić znaczenie zwrotu «różne podmioty». Bez wątplenia, podmioty korzystające z zasobu geodezyjnego i kartograficznego mogą mieć różny status prawny, jak również legitymują się odmiennym interesem prawnym. Mogą to być zatem podmioty dalece zróżnicowane. Stąd też nie stanowi w istocie żadnej wskazówki zawarty w przepisie upoważniającym wymóg «uwzględnia potrzeb różnych podmiotów». Z tak określonej wytycznej może – co najwyżej – wynikać nakaz zróżnicowania wysokości opłat w zależności od interesu prawnego podmiotu (w szczególności poprzez zróżnicowanie uwzględniające wartość danej usługi). Prawo geodezyjne nie zawiera jednak wystarczająco precyzyjnych wskazówek, w szczególności nie wyznacza dolnych i górnych stawek opłaty”.

Po trzecie, „«konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego» jest kryterium obiektywnym i wymiernym. Określenie to wskazuje cel, na jaki opłata ma być przeznaczona. Natomiast nie odpowiada na pytanie, jak uregulować wysokość konkretnych opłat. Ustawowy cel tych [danin] nie limituje bowiem górnych granic odpłatności za świadczone usługi. W tym zakresie ustawodawca pozostawił swobodę i dowolność organowi wydającemu rozporządzenie. W jego gestii znalazło się więc kwotowe określenie wysokości opłat za każdą czynność geodezyjną lub kartograficzną”.

2.4. Marszałek Sejmu wniosła ponadto o odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy. Jest to bowiem „niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne do czasu zmiany przepisów oraz dla zagwarantowania stabilności systemu finansowania państwowego zasobu geodezyjnego, powołanego nie tylko w interesie osób korzystających z niego, ale w interesie ogólnopaństwowym (służy on gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli)”.

3. W piśmie z 11 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji.

Odnosząc się do charakteru daninowego opłat, Prokurator Generalny podzielił argumenty RPO oraz Marszałka Sejmu i stwierdził, że „opłata za czynności geodezyjne i kartograficzne jest niewątpliwie opłatą administracyjną za czynność urzędową, opartą o reguły wzajemności (i częściowej ekwiwalentności) świadczenia, będącą jednocześnie przymusowym bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym o charakterze publicznoprawnym, stanowiącym dochód państwowego funduszu celowego lub dochód samorządu terytorialnego, nakładanym jednostronnie i władczo przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia środków na wykonanie zadań publicznych”.

Prokurator Generalny podzielił wszystkie argumenty RPO i stwierdził, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy w regulacji stosunku daninowego oraz konstytucyjnymi wymogami szczególności treściowej upoważnienia do wydania aktu podustawowego. Prawo geodezyjne nakładając obowiązek świadczenia opłaty nie określa podstawowych parametrów tej daniny, uprawniając tym samym organ władzy wykonawczej do uregulowania tej kwestii w akcie o charakterze wykonawczym. Zdaniem Prokuratora Generalnego, warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania byłoby określenie przez ustawę granic wysokości opłat i udzielenie wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania. Zakwestionowany przepis nie daje jednak odpowiedzi na pytanie jakimi przesłankami powinien kierować się organ władzy wykonawczej.

II

Na rozprawie 25 czerwca 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany przepis.

1.1. Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.; dalej: prawo geodezyjne) ma następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw administracji publicznej (...) określi, w drodze rozporządzeń: (...) wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

1.2. W pierwotnym brzmieniu zakwestionowany przepis stanowił, że Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (...) określi „wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego” (Dz. U. z 1989 r. Nr 30, poz. 163).

W 1998 r. przepis ten zmieniono rozszerzając katalog czynności odpłatnych przez dodanie wyrazów „za udzielanie informacji” po wyrazach „informacji o terenie” (art. 60 pkt 30 lit. c ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 668). Następnie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego zmieniono w ten sposób, że powierzając właściwemu ministrowi kompetencję do określenia w drodze rozporządzeń wysokości przedmiotowo istotnych opłat zobowiązano go zarazem aby wydając akt w celu wykonania ustawy uwzględnił „potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” (art. 31 pkt 16 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268).

1.3. Na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz. U. Nr 37, poz. 333; dalej: rozporządzenie z 2004 r.). Akt ten nie został poddany kontroli w niniejszym postępowaniu.

2. Ocena zgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowił przedmiot wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki z: 15 listopada 2011 r., sygn. P 29/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 96; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 10 września 2010 r., sygn. P 44/09, OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68; 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11).

Dla potrzeb niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie ustaleń dokonanych w wyroku o sygn. K 28/98 oraz podtrzymanych w wyroku o sygn. P 29/10. Trybunał stwierdził wówczas, że „powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała pełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego ich unormowania. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (ponieważ jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie,

jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii” (cyt. wyrok o sygn. P 29/10).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczone musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (cyt. wyrok o sygn. U 5/06). Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą się znajdować w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37).

2.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, nakaz uwzględnienia przez właściwego ministra „potrzeb różnych podmiotów” nie stanowi w obowiązującym stanie prawnym precyzyjnego kryterium określenia wysokości opłaty oraz metody jej obliczenia lub waloryzacji. Prawodawca nie tylko nie zakreślił precyzyjnie kręgu podmiotowego, ale posłużył się niezdefiniowanym normatywnie i subiektywnym pojęciem „potrzeby” zamiast odwołać się do pojęć zastanych w obszarze materialnego i procesowego prawa administracyjnego (np. „interesu faktycznego” lub „interesu prawnego”). Z treści zakwestionowanego przepisu można wyprowadzić jedynie nakaz zróżnicowania opłat z uwagi na różnorodność podmiotów korzystających z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Samo zróżnicowanie nie pozwala jednak wnioskować ani o wysokości opłat, ani o metodzie ich obliczenia.

Po drugie, nakazując organowi wydającemu rozporządzenie uwzględnić „konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” prawodawca wskazuje jedynie cel opłat. Z celu tego nie sposób jednak wyprowadzić wytycznych odnośnie do wysokości i metody obliczenia opłat. Organowi władzy wykonawczej pozostawiono w tym zakresie pełną swobodę regulacyjną.

Po trzecie, zakwestionowany przepis nie odnosi się w ogóle do kwestii zróżnicowania wysokości opłat z uwagi na czynności związane z funkcjonowaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub zakresem i formami udostępnianych danych i informacji z tegoż zasobu.

2.3. Nie zasługuje natomiast na uwzględnienie argument RPO, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego nie pozwala na precyzyjne określenie przedmiotu opłat. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Marszałek Sejmu, że rekonstrukcja normy kompetencyjnej do wydania rozporządzenia nie może abstrahować od – innych niż upoważniające – przepisów prawa geodezyjnego. Relewantne dla interpretacji upoważnienia pojęcia, w szczególności takie jak: państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sieć uzbrojenia terenu, krajowy system informacji, operat ewidencyjny, praca geodezyjna, praca kartograficzna, zostały zdefiniowane przez prawodawcę (np. art. 2, art. 24 prawa geodezyjnego). Art. 40 ust. 3c w związku z art. 4 ust. 1a, 1b i 1e prawa geodezyjnego pozwalają z kolei na rekonstrukcję katalogu danych oraz informacji, których udostępnienie jest odpłatne. Organ wydający rozporządzenie nie może zatem swobodnie kształtować przedmiotu opłaty.

2.4. Podsumowując: art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że pozostawia organom władzy wykonawczej pełną swobodę decyzyjną w zakresie kształtowania wysokości opłat oraz metodologii ich obliczenia.

3. Opłata jako danina publiczna.

3.1. Rozumienie pojęcia „danina publiczna”, o którym mowa w art. 217 Konstytucji, a w szczególności kryteria identyfikacji i rozróżnienia opłaty, podatku i cła, były przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 oraz wyroki pełnego składu TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145; 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). W warunkach niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za celowe jedynie przypomnienie, że daniną publiczną 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” (cyt. wyrok o sygn. P 9/09).

3.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że opłaty za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, opłaty za udzielenie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego mają charakter danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego zostały nałożone ustawą i mają charakter powszechnych, jednostronnie ustalanych świadczeń pieniężnych, od których wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie organów władzy publicznej. Polega ono w szczególności na udostępnieniu danych lub informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz umożliwieniu wykonania wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Nałożenie przedmiotowo istotnych opłat ma charakter czynności z zakresu administracji publicznej i poddane jest kontroli sądownictwa administracyjnego (zob. postanowienia NSA z: 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 52/12 oraz 5 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1594/10; zob. też wyrok WSA w Poznaniu z 4 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Po 774/09).

Po drugie, opłaty, o których mowa w zakwestionowanym przepisie są świadczeniami pieniężnym o charakterze przymusowym. Obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich podmiotach prowadzących działalność, z którą związany jest obowiązek wniesienia opłaty. Realizacja tego obowiązku nie zależy od woli podmiotu korzystającego z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Strony nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności co do wysokości opłaty, ewentualnego jej obniżenia lub odstąpienia od niej oraz terminu zapłaty. W obowiązującym stanie prawnym, odpłatne jest: a) udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w bazach danych obejmujących zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej; b) udostępnianie danych i informacji zgromadzonych w bazach danych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w ustawowo określonej skali; c) udostępnianie map ewidencyjnych, zasadniczych, topograficznych i ogólnogeograficznych w ustawowo określonych skalach; d) udostępnianie innych materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; e) wykonywanie czynności związanych z udostępnianiem informacji, opracowań i materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym; f) wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (art. 40 ust. 3c prawa geodezyjnego z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, Dz. U. Nr 76, poz. 489, ze zm. oraz art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2013 r. poz. 235). Od opłat, w zakresie wykonywania wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, prawodawca zwolnił jedynie: prokuraturę, sądy, organy kontroli państwowej oraz organy administracji rządowej i samorządowej w związku z realizacją wyliczonych w ustawie zadań (tj. ujawnienia prawa do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księdze wieczystej, przeniesienia praw do nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego oraz przeniesienia praw do nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego na rzecz Skarbu Państwa).

Po trzecie, opłaty, o których mowa w zakwestionowanym przepisie należą do dochodów publicznych (por. 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). Jak bowiem wynika z art. 41 ust. 1 i 2 oraz art. 41b prawa geodezyjnego, opłaty za czynności związane z korzystaniem i prowadzeniem centralnego zasobu, wchodzącego w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowią przychód Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Opłaty za czynności związane z korzystaniem i prowadzeniem wojewódzkich zasobów, wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowią z kolei dochód własny budżetu samorządu województwa. Wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu są z kolei dochodami własnymi budżetu powiatu.

Po czwarte, opłaty, o których mowa w zakwestionowanym przepisie są przeznaczone na realizację celów publicznych. Środki Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym służą bowiem dofinansowaniu zadań związanych z aktualizacją i utrzymywaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 41 ust. 3 prawa geodezyjnego). W tym kontekście istotne jest też, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny obejmuje: zbiór map oraz materiałów fotogrametrycznych, teledetekcyjnych, rejestrów, wykazów, informatycznych baz danych, katalogów danych geodezyjnych i innych opracowań powstałych w wyniku wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych (art. 2 pkt 10 prawa geodezyjnego). Stanowiąc, gromadzoną w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, własność Skarbu Państwa, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli (art. 40 ust. 1 prawa geodezyjnego).

Po piąte, odnosząc się do kwalifikacji opłat, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego, jako danin publicznych w rozumieniu art. 217 Konstytucji, należy zauważyć, że opłaty te są należnościami podlegającymi egzekucji administracyjnej. Art. 2 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015) stanowi, że egzekucji administracyjnej podlegają wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów. Przepisem takim jest art. 41 ust. 1 prawa geodezyjnego, w brzmieniu nadanym art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241), zgodnie z którym Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (szerzej o kwalifikacji Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym przed zmianą prawodawczą zob. wyrok TK z 21 lutego 2005 r., sygn. U 3/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 16).

3.3. Podsumowując: opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego są daninami publicznymi w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Przedstawiona powyżej charakterystyka opłat przemawia zarazem za uznaniem ich za daniny, które nie mają charakteru podatkowego.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 217 Konstytucji znajduje zastosowanie nie tylko do podatków, lecz do wszelkich danin publicznych (zob. np. cyt. wyroki o sygn. P 9/09 oraz P 29/10). Niemniej jednak szczegółowe ustalenia odnośnie do charakteru opłaty są istotne, gdyż od nich „zależy stopień rygorystyczny, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych” (cyt. wyrok o sygn. K 10/09).

4. Ocena zgodności art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego z art. 217 Konstytucji.

4.1. Art. 217 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. cyt. wyroki o sygn. K 10/09 oraz P 9/09; zob. też wyroki z: 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166).

W warunkach niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie, że „wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (cyt. wyrok o sygn. P 7/00).

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na rozróżnienie między daninami publicznymi o charakterze podatkowym i niepodatkowym. Ma ono istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji, gdyż Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W wyrokach o sygn. U 4/98 oraz K 10/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki.

4.2. Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 217 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, kategorie opłat związanych z udostępnianiem danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego, zróżnicowanie opłat, ich wysokość oraz sposób obliczania, jak również terminy wymagalności zostały uregulowane w rozporządzeniu z 2004 r. Akt ten określił również sposób obliczania opłaty w stypizowanych normatywnie i złożonych stanach faktycznych (np. jednoczesnej inwentaryzacji wielu budynków i przyłączy, inwentaryzacji cieków wodnych, uzgadniania sieci uzbrojenia terenu wraz z przyłączami). W rozporządzeniu z 2004 r. wyróżniono pięć podstawowych kategorii opłat: a) za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego; b) za czynności związane z uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu; c) za czynności związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie; d) za poświadczenie zgodności opracowań geodezyjnych lub kartograficznych z dokumentami znajdującymi się w zasobie oraz udzielenie informacji przez udostępnienie kopii map, danych kartograficznych w formie cyfrowej;

e) za wykonanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. W ramach każdej z wymienionych powyżej kategorii wyróżnia się wyrażone kwotowo rodzaje opłat (np. za wznowienie znaków granicznych, aktualizację mapy, inwentaryzację przyłącza, transfer danych). Opłaty te w zależności od okoliczności konkretnego stanu faktycznego mogą zostać powiększone o określoną w rozporządzeniu sumę pieniężną. Na ostateczną wysokość opłaty danego rodzaju składa się zatem kwota stała oraz kwota dodatkowa ustalana przez organ administracji publicznej *a casu ad casum*. Przykładowo można wskazać, że ostateczna wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego w konkretnym stanie faktycznym zależy w szczególności od liczby działek ewidencyjnych, punktów granicznych, przyłączy, obrębów, budynków, punktów osnowy relevantnych dla danego opracowania geodezyjnego lub od jednostek miary długości sieci uzbrojenia terenu albo powierzchni terenu (Tabele I-VIII załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2004 r.). Zważywszy, że w odniesieniu do wskazanej powyżej kategorii opłat, wysokość ich została ustalona jako „ryczałt za całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonania prac, a także poświadczenie dokumentów stanowiących wynik prac przeznaczony dla zamawiającego, bez względu na ich ilość”, w rozporządzeniu z 2004 r. dokonano dalszego zróżnicowania w sposobie ustalania ostatecznej wysokości opłaty w zależności od różnych etapów i sposobu prowadzenia prac geodezyjnych (zob. punkt 9 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 2004 r.). Niewątpliwie szczegółowa regulacja oraz uzależnienie wysokości opłaty w konkretnym stanie faktycznym od stałej sumy pieniężnej powiązanej z obiektywnymi czynnikami (np. liczbą działek, jednostką powierzchni, arkuszem mapy, liczbą przyłączy lub punktów osnowy) oraz z normatywnie określonymi przelicznikami gwarantują stabilność i przewidywalność ciężaru finansowego jaki nakładany jest na jednostkę korzystającą z danych lub informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Niewątpliwie wielość możliwych stanów faktycznych i ich zmienność oraz złożoność opracowań geodezyjnych pragmatycznie uzasadniają uregulowanie problematyki opłat w rozporządzeniu. Nie oceniając konstytucyjności rozporządzenia z 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że w zakresie odnoszącym się do wysokości opłat oraz podstaw ich naliczania akt ten został wydany w braku szczegółowych wytycznych ustawowych i wkroczył w materię zastrzeżoną dla ustawy.

Po drugie, upoważniając organ władzy wykonawczej do wydania aktu na podstawie i w celu wykonania prawa geodezyjnego, w zakresie operacjonalizacji zasady odpłatności za dostęp do zbiorów danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, prawodawca nie określił ani wysokości opłat wprost, ani nie wskazał minimalnych i maksymalnych stawek. Prawodawca nie wyznaczył także przedmiotowych kryteriów, które ograniczałyby właściwego ministra w kształtowaniu wysokości opłat. Nakaz uwzględnienia przy wydawaniu rozporządzenia „potrzeb różnych podmiotów” oraz „konieczności zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” nie stanowią precyzyjnych ustawowych kryteriów pozwalających określić wysokości opłat. Art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b *in fine* prawa geodezyjnego nakazuje jedynie zróżnicować stawki opłat w zależności od kategorii podmiotu oraz w taki sposób aby zapewniły utrzymanie własności Skarbu Państwa.

Po trzecie, zważywszy, że prawo geodezyjne wprowadza generalny wymóg odpłatności za dostęp do danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a krąg zobowiązanych do uiszczenia opłaty jest możliwie szeroki i został określony przez prawodawcę od strony negatywnej (tj. przez wyliczenie kilku podmiotów zwolnionych z opłat), na podstawie zakwestionowanego przepisu nie można jednoznacznie ustalić jakie potrzeby, jakich podmiotów należy wziąć pod rozwagę przy określaniu wysokości przedmiotowo istotnych opłat. Uwzględniając z kolei, że przepisy prawa geodezyjnego nie odnoszą się precyzyjnie do zasad finansowania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a w szczególności nie wskazują jaki jest udział – wnoszonych za korzystanie z jego zasobów – opłat w jego utrzymaniu i aktualizacji, na podstawie zaskarżonego przepisu nie można stwierdzić jakiej wysokości powinny być omawiane opłaty.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia opłat w ustawie. Przepisy ustawy, w tym niekoniecznie przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, mogą bowiem zawierać dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty. W uzasadnionych wypadkach, prawodawca może posłużyć się też widełkami wyznaczając przynajmniej maksymalną granicę wysokości opłaty. Ani art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego, ani żaden przepis tej ustawy takich granic jednak nie formułują.

4.3. Podsumowując: art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b prawa geodezyjnego jest niezgodny z art. 217 Konstytucji przez to, że nie reguluje wszystkich elementów stosunku daninowego.

5. Zastosowanie art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

5.1. Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji).

Rozstrzygnięcie w tym zakresie ma na celu ograniczoną w czasie minimalizację negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, przez ochronę zasad konstytucyjnych, które w warunkach niniejszej sprawy są przedkładane ponad hierarchiczną zgodność systemu prawnego. W okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku, a utratą mocy obowiązującej przez przepis oznaczony w jego sentencji, prawodawca zobowiązany jest dokonać stosownej zmiany prawa, aby zapewnić realizację wskazanych w niniejszym wyroku zasad konstytucyjnych. Istotnym elementem działań prawodawcy powinno być również wprowadzenie stosownych reguł intertemporalnych zmierzających do restytucji konstytucyjności tak daleko, jak to możliwe. Bezczynny prawodawczo wpływ terminu wynikającego z sentencji niniejszego wyroku będzie oznaczać, że uznany za niekonstytucyjny przepis *ex constitutio* utraci moc obowiązującą, co z kolei może doprowadzić do wystąpienia konstytucyjnie określonych pośrednich skutków stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm (m.in. art. 190 ust. 4 i art. 77 ust. 1 Konstytucji).

5.2. Wskazanie w sentencji na inną datę utraty mocy obowiązującej niż dzień ogłoszenia niniejszego wyroku jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat związanych z udostępnianiem danych i informacji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Należy podkreślić, że sama zasadność ponoszenia przedmiotowo istotnych opłat nie budzi wątpliwości. Przyjęcie innego rozwiązania skutkowałoby nieuprawnionym przysporzeniem majątkowym po stronie osób prowadzących zarobkowo działalność geodezyjną i kartograficzną kosztem ogółu jednostek, na które zostałby przeniesiony ciężar finansowy związany z eksploatacją państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez podmioty prowadzące określony rodzaj działalności gospodarczej.

Ponadto utrata mocy obowiązującej upoważnienia ustawowego wraz z ogłoszeniem niniejszego wyroku, a w konsekwencji utrata mocy obowiązującej rozporządzenia z 2004 r., mogłaby doprowadzić do powstania luki konstrukcyjnej. Korzystające z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego podmioty byłyby bowiem nadal zobowiązane do dokonania czynności konwencjonalnej, zarazem jednak brak byłoby – na gruncie obowiązujących przepisów prawa geodezyjnego – normy określającej jak należy postąpić aby dokonać tejże czynności oraz w jakich wypadkach jest ona dokonywana, a w jakich nie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

62

WYROK
z dnia 25 czerwca 2013 r.
Sygn. akt P 11/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szaligo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 czerwca 2013 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Białymstoku:

czy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 120, poz. 1252, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 i Nr 176, poz. 1241, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, z 2009 r. Nr 97, poz. 800, z 2010 r. Nr 40, poz. 229 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 106, poz. 622 i Nr 224, poz. 1338 oraz z 2013 r. poz. 509) **w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 10 stycznia 2012 r. Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (dalej: sąd pytający), zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym:

Wnioskodawczyni z powodu całkowitej niezdolności do pracy otrzymała na podstawie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 9 listopada 2009 r. prawo do renty socjalnej na okres od 1 października 2007 r. do 30 listopada 2012 r. Wnioskodawczyni podjęła naukę w Glasgow Caledonian University w Szkocji. Okres nauki obejmował okres od 15 września 2008 r. do 31 maja 2012 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Białymstoku decyzją z 31 marca 2010 r., wydaną na podstawie ustawy o rencie socjalnej wstrzymał wypłatę renty socjalnej od 1 marca 2010 r. z powodu wyjazdu wnioskodawczyni na studia do Wielkiej Brytanii, gdzie przebywała do ukończenia studiów, przez co utraciła prawo do renty socjalnej z powodu niespełniania ustawowego wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 804.

Wnioskodawczyni odwołała się od tej decyzji, twierdząc, że na stałe zameldowana jest w Polsce, ponadto zwróciła uwagę, że w Unii Europejskiej obowiązuje swoboda przemieszczania się, dlatego skoro przebywała czasowo w Wielkiej Brytanii w związku z pobieraniem nauki, nie można na tej podstawie wstrzymać realizacji przyznanego jej prawa do renty socjalnej.

Sąd Okręgowy w Łomży wyrokiem z 19 maja 2010 r., sygn. akt III U 226/10, oddalił odwołanie, stwierdzając, że ustawowym warunkiem otrzymania prawa do renty socjalnej jest zamieszkiwanie i przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Okręgowy uznał, że miejscem zamieszkania wnioskodawczyni w okresie pobierania nauki w Wielkiej Brytanii jest Glasgow. Oceniając zgodność tego przepisu z prawem unijnym sąd wskazał, że do świadczeń takich jak renta socjalna stosuje się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r.; dalej: rozporządzenie nr 883/2004) Renta socjalna jako świadczenie nieskładkowe objęte zakresem art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 udzielane jest wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowany ma miejsce zamieszkania i zgodnie z jego ustawodawstwem. W związku z tym zmiana miejsca zamieszkania przez wnioskodawczynię i mieszkanie poza Polską pozbawia ją prawa do renty socjalnej.

Wnioskodawczyni zaskarżyła wyrok apelacją, zarzucając nieprawidłowe zastosowanie definicji „miejsca zamieszkania”, nieprawidłową interpretację art. 2 ustawy, w zakresie nabycia prawa do renty socjalnej oraz brak przesłanek utraty tego prawa z tytułu podjęcia studiów dziennych na terytorium Unii Europejskiej. Ponadto zarzuciła naruszenie zasady swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej oraz naruszenie zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Równocześnie wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i wznowienie wypłaty renty socjalnej.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku wyrokiem z 22 września 2010 r., sygn. akt III AUa 582/10, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego i poprzedzając go decyzją organu rentowego, wznowiając wnioskodawczyni prawo do wypłaty renty socjalnej od 1 marca 2010 r.

Sąd Apelacyjny przyjął, że zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania jest miejscowość, w której osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu. Sąd zwrócił wprawdzie uwagę, że wnioskodawczyni, pobierając naukę na studiach zagranicznych, fizycznie nie przebywa na terytorium Polski, ale wykazuje wolę powrotu do kraju, z którym wiąże swoją przyszłość. Z tych względów Sąd Apelacyjny przyjął, że wnioskodawczyni ma miejsce zamieszkania w Polsce, natomiast jej pobyt w Polsce ma charakter przerywany z powodu wyjazdów na studia.

Sąd uznał, że wznowienie wypłaty świadczenia znajduje uzasadnienie w art. 18 ust. 1 TWE (obecnie art. 21 ust. 1 TFUE), zgodnie z którym każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, ponadto zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C – 499/06 Nerkowska (Zb. Orz. 2008, s. I 3993) ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może odmawiać w sposób generalny i w każdych okolicznościach wypłaty swym obywatelom pewnych świadczeń tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa.

Sąd pytający wskazał na niewłaściwe powołanie się Sądu Okręgowego na rozporządzenie nr 883/2004, uznając jednocześnie, że ani to rozporządzenie, ani rozporządzenie z 14 czerwca 1971 r. Nr 1408/71 (Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r.) oraz rozporządzenie Rady (EWG) z 21 marca 1972 r. Nr 574/72 (Dz. Urz. WE L 74 z 27 marca 1972 r.) nie mają zastosowania w sprawie renty socjalnej.

Organ rentowy zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, zarzucając naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej przez jego błędną wykładnię prowadzącą do wniosku, że wnioskodawczyni, podejmując studia za granicą, spełnia warunki do przyznania jej renty socjalnej.

Sąd Najwyższy, wyrokiem z 20 września 2011 r., sygn. akt I UK 59/11, uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego i sprawę przekazał temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy interpretując art. 2 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, przyjął, że wnioskodawczyni pomimo czasowego przebywania poza granicami Polski z powodu pobierania nauki nadal ma miejsce zamieszkania w Polsce, natomiast nie spełnia wymogu przebywania na terytorium państwa polskiego. Następnie zwrócił uwagę, że wymóg ten jako warunek nabycia i realizacji prawa do renty socjalnej jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Renta socjalna jest świadczeniem, do którego odnoszą się przepisy prawa pochodnego w tym również rozporządzenie unijne z 1971 r. nr 1408/71, które rozstrzygnęło, że osoby uprawnione otrzymują to świadczenie wyłącznie na terytorium państwa, w którym zamieszkują, i zgodnie z jego ustawodawstwem. W ten sposób rozporządzenie pozwala na wprowadzenie różnych wymogów, które mogłyby ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, ponownie rozpoznając sprawę, miał wątpliwość, czy art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Według sądu art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim różnicuje sytuację prawną uprawnionych pobierających rentę socjalną i kształcących się na terytorium Rzeczypospolitej oraz osób, które mając ustalone prawo do takiego świadczenia, podejmują naukę za granicą, narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania. Zdaniem sądu pytającego, zasada równego traktowania obliuguje do równego traktowania osób uprawnionych do renty socjalnej niezależnie od tego, czy studiuja w Polsce, czy za granicą. W ocenie sądu, pytającego przyznanie prawa do renty socjalnej i jego realizacja wobec osób, które podejmują naukę poza granicami Polski i tam przebywają przez okres jej pobierania, jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem sądu pytającego, w kontekście art. 67 ust. 1 Konstytucji ustawodawca nie spełnił warunku konstytucyjnego, ustalając w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej zakres dopuszczalności przyznania renty socjalnej przez stwierdzenie, że przysługuje ona wyłącznie osobie „przebywającej” na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie sądu pytającego, kryterium „przebywania” jest zbyt restrykcyjne, ponieważ uniemożliwia nabycie prawa do renty socjalnej i skutecznego realizowania tego prawa polskim obywatelom studiującym za granicą. Kwestionowany przepis zawiera, zdaniem sądu, swoistą karę dla osób, które spełniają wszystkie warunki do renty socjalnej, ale większą część roku spędzają za granicą, studiując.

W ocenie sądu pytającego, wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do kwestionowanego przepisu będzie miał wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem, bo w zależności od treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający uzna, że wnioskodawczyni zachowała prawo do renty socjalnej i konieczne jest wznowienie wypłaty tej renty, albo stwierdzi, że została ona pozbawiona tego prawa, co zobowiązywałoby ją do zwrotu dotychczas otrzymanej renty.

2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w piśmie z 2 kwietnia 2012 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, w zakresie uzależniającym przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, wymóg przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący przesłankę nabycia i wykonywania prawa do renty socjalnej należy uznać za sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości. Całkowita niezdolność do pracy powstała jeszcze przed wejściem na rynek pracy stanowi relewantną cechę wspólną charakteryzującą obywateli polskich uprawnionych do renty socjalnej, która to cecha powinna determinować ich równe traktowanie zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza wyjątki od nakazu równego traktowania, ale kryterium różnicowania musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, a także musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, i powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wymóg przebywania na terytorium Polski jest arbitralnym kryterium różnicującym adresatów normy prawnej przyznającej prawo do renty socjalnej.

Marszałek Sejmu podziela pogląd sądu pytającego, że również osoby niepełnosprawne i całkowicie niezdolne do pracy powinny mieć możliwość swobodnego studiowania za granicą bez negatywnych konsekwencji w zakresie ich uprawnień nabytych w Polsce, nawet jeśli założyć, że uzasadnieniem wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunku przysługiwania prawa do renty socjalnej jest ułatwienie organom rentowym kontroli, czy nie zachodzą przesłanki zawieszenia tego prawa zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej. Kwestionowany przepis prowadzi do pozbawienia prawa do renty również tych osób, które przebywają poza terytorium Polski w celach innych niż zarobkowe, np. w celach kształcenia się czy leczniczych. W ten sposób kwestionowany przepis narusza, zdaniem Marszałka Sejmu, konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

Marszałek Sejmu podziela również zarzut sądu pytającego odnośnie niezgodności kwestionowanego przepisu z wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawem do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy.

W ocenie Marszałka Sejmu kwestionowana regulacja wykracza poza zakres swobody przysługującej ustawodawcy, przez wprowadzenie anachronicznego i restrykcyjnego wymogu przebywania na terytorium Polski jako warunku nabycia i realizacji prawa do renty socjalnej.

Ponadto jest sprzeczna z aksjologią leżącą u podstaw konstytucyjnego prawa obywateli do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Prawo to nie zwalnia bowiem obywateli z powinności podejmowania wysiłków w celu przynajmniej częściowego odzyskania zdolności do pracy. Ustawodawca, oczekując takiej aktywności od beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego, w tym także uprawnionych do renty socjalnej, nie może

jednocześnie wiązać z tą aktywnością negatywnej konsekwencji, jaką jest utrata nabytego uprawnienia, gdy działania te wiążą się z przebywaniem poza terytorium Polski.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 maja 2012 r. zajął stanowisko, że art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, w zakresie uzależniającym przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podziela zarzuty sądu pytającego względem kwestionowanego przepisu, mimo że renta socjalna nie jest tzw. świadczeniem składkowym, ale wypłacana jest z budżetu państw, i samo ustalenie przez ustawodawcę pewnych kryteriów określających krąg osób uprawnionych co do zasady nie nasuwa wątpliwości konstytucyjnych. Z tych względów warunek zamieszkiwania na terytorium Polski nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Natomiast warunek przebywania na terytorium Polski jako dodatkowe kryterium nabycia prawa do renty socjalnej i jego realizacji nie znajduje, w opinii Prokuratora Generalnego, uzasadnienia w celach ustawy o rencie socjalnej i nie realizuje wartości konstytucyjnych.

W opinii Prokuratora Generalnego, renta socjalna jest świadczeniem rekompensującym osobom, które nie rozpoczęły pracy zarobkowej, niemożność nabycia przez nie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Celem tego świadczenia jest również zapewnienie uprawnionym środków na utrzymanie.

Wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowego kryterium nabycia prawa do renty socjalnej i jego realizacji, czyli wymogu przebywania na terytorium Polski, jest w ocenie Prokuratora Generalnego, kryterium różnicującym sytuację prawną osób spełniających warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej i nie ma uzasadnienia w celach ustawy o rencie socjalnej oraz nie realizuje wartości konstytucyjnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, celem ustawy o rencie socjalnej jest również wspieranie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji przez uprawnione do tego świadczenia osoby. W związku z tym postulat sądu pytającego, że ustawodawca powinien zaaprobować również taką postawę, jaką prezentuje wnioskodawczyni, która pomimo całkowitej niezdolności do pracy dąży do zdobycia wyższego wykształcenia i poprawy swojej pozycji na rynku pracy. W takich przypadkach, w opinii Prokuratora Generalnego, waga interesu publicznego, czyli ochrona finansów publicznych, nie powinna przeważać nad interesem jednostki, która korzystając z wolności przemieszczania się, poza granicami kraju realizuje swoje prawo do nauki bądź ochrony zdrowia. Z tych względów kwestionowanego zróżnicowania nie można uznać za proporcjonalne i należy ocenić je jako niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

II

Na rozprawę 25 czerwca 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawił się, mimo prawidłowego powiadomienia, przedstawiciel sądu pytającego. Trybunał Konstytucyjny, na mocy art. 52 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, kontynuował rozprawę, a stanowisko sądu zreferował sędzia sprawozdawca.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność pytania prawnego.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależniona jest od spełnienia wymagań określonych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie 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. Kontrola zgodności aktu prawnego podjęta na podstawie pytania prawnego ma charakter kontroli incydentalnej, służącej prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnej sprawy i uruchamiana jest tylko w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie.

Dopuszczalność pytania prawnego zależy od spełnienia trzech przesłanek: 1) podmiotowej, 2) przedmiotowej oraz 3) funkcjonalnej. W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że została spełniona przesłanka podmiotowa

i przedmiotowa, ponieważ z pytaniem prawnym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego sąd i dotyczy ono zgodności przepisów ustawy z Konstytucją.

Przesłane 12 stycznia 2012 r. pytanie prawne zawierało uchybienia pod względem formalnym. Z tego względu Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z 18 stycznia 2012 r., zwrócił się do sądu pytającego o uzupełnienie braków formalnych m.in. przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Sąd pytający 30 stycznia 2012 r. przesłał odpis postanowienia z 24 stycznia 2012 r., zawierającego niezbędne uzupełnienie pytania prawnego oraz 4 odpisy pierwotnego postanowienia z 10 stycznia 2012 r. o zmienionej treści. Z uwagi na to, że sąd w niewłaściwy sposób dokonał uzupełnienia pytania prawnego, dokonując „nowelizacji” swojego pierwotnego postanowienia, Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując niniejsze pytanie prawne, uwzględnił pierwotną treść postanowienia sądu z 10 stycznia 2012 r. oraz treść postanowienia z 24 stycznia 2012 r. zawierającego niezbędne uzupełnienie przesłanki funkcjonalnej, uznając tym samym, że przesłanka funkcjonalna również została spełniona.

2. Zakres przedmiotowy pytania prawnego.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym kwestionuje zgodność art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie sądu pytającego przepis ten prowadzi do niesprawiedliwego społecznie różnicowania prawa do zabezpieczenia społecznego, w postaci renty socjalnej, osób studiujących w kraju i zagranicą.

3. Ocena merytoryczna – tezy wstępne.

3.1. Przedmiot wniosku.

Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd nie ma natomiast wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wymagania „zamieszkania” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uznając przy tym, że wymaganie to zostało spełnione przez wnioskodawczynię.

Podkreślić należy, że powyższy przepis w omawianym zakresie był przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego, który w wyroku z 20 września 2011 r., sygn. akt I UK 59/11 (OSNP nr 19-20/2012, poz. 247) stwierdził między innymi, że „Przewidziane w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, ze zm.) wymaganie przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako warunek nabycia prawa do renty i jego realizacji, nie narusza art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.), gdyż jest dozwolone na podstawie art. 10a i załącznika IIa pkt 5 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. U. UE Polskie wydanie specjalne Tom 01, Rozdział 05, s. 35, ze zm.)”. Sąd Najwyższy dostrzegł ponadto podniesione przez Sąd Apelacyjny wątpliwości związane z uzależnieniem uprawnień do wypłaty świadczenia rentowego od przebywania na terytorium Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej. W tym zakresie stwierdził, że „z uwagi na zgodność takiego unormowania z przepisami prawa unijnego kwestia ta może być jedynie przedmiotem oceny z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równego traktowania, w zakresie w jakim różnicuje sytuację prawną uprawnionych pobierających rentę socjalną i kształcących się na terytorium Rzeczypospolitej oraz osób, które mając ustalone prawo do takiego świadczenia podejmują naukę za granicą. Jednakże ze względu na związanie podstawami skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy nie mógł w niniejszej sprawie rozważyć problemu ewentualnej sprzeczności art. 2 pkt 1 ustawy z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP”. Trybunał Konstytucyjny nie będąc związany powyższą wykładnią kwestionowanego przepisu oraz stwierdzeniem jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, uwzględnił jednak tę wykładnię w ocenie konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej. Nie ma bowiem żadnych wątpliwości, że ustawowy warunek przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jako przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej i jej wypłaty, dotyka zarówno konstytucyjnie chronionych praw wnioskodawczyni, takich jak prawo do zabezpieczenia społecznego, jak i gwarantowanych prawem Unii Europejskiej praw podstawowych, w tym prawa wnioskodawczyni, jako obywatelki Unii Europejskiej, do swobodnego przemieszczania się

i przebywania na terytorium państw członkowskich Unii (art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; art. 45 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

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

Wątpliwości sądu pytającego dotyczą zgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej (w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Niewątpliwie zasadnicza, w kontekście rozpoznawanej sprawy, jest kwestia zgodności tego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „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”. Rozstrzygnięcie o zgodności lub niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji wymaga jednak uprzedniej rekonstrukcji treści, celu i znaczenia art. 67 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz ustalenia, czy prawo do renty socjalnej jest prawem do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu tego przepisu Konstytucji.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 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, s. 416). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (zob. wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Trybunał Konstytucyjny, w dotychczasowym orzecznictwie, wielokrotnie wyrażał pogląd, że realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego następuje przez ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Natomiast określenie form zabezpieczenia społecznego Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu (zob. wyrok TK z: 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252). Z kolei według wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 82) pojęcie zabezpieczenia społecznego – w świetle poglądów doktryny – nie jest tożsame z pomocą społeczną, gdyż obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne (T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 13 i nast.). Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania; nie zauważono natomiast w art. 67 Konstytucji zróżnicowania podstawowych technik realizacji zabezpieczenia społecznego, tzn. nie dokonano wyróżnienia ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003). Trybunał Konstytucyjny podzielił wyrażone w doktrynie przekonanie, że „Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134), realizowane jest ono przez ubezpieczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną (zob. sygn. SK 30/03).”

Ponadto, stanowisko Trybunału, iż pojęcie „zabezpieczenie społeczne”, nie jest tożsame z pomocą społeczną, lecz obejmuje swym zakresem także ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne, dotyczy całego art. 67 Konstytucji, a zatem także jego ustępu drugiego (zob. np. wyrok z 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115).

Ponieważ jednak sąd pytający jako wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu o rencie socjalnej wskazał art. 67 ust. 1 Konstytucji, to w okolicznościach niniejszej sprawy konieczna była wypowiedź Trybunału, czy prawo do renty socjalnej, którego dotyczy kwestionowany przepis, jest objęte ochroną przewidzianą w ust. 1 czy ust. 2 art. 67 Konstytucji. Nie jest także bez znaczenia, czy renta socjalna mieści się w zakresie pomocy społecznej, czy w zakresie ubezpieczenia społecznego, jeśli się zważy na charakter, funkcje i znaczenie różnego typu ryzyka socjalnego zgodnie z ust. 1 (choroba, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego), które ściślej są powiązane z ubezpieczeniem społecznym niż z pomocą społeczną, i ust. 2 (pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i brak środków utrzymania), które z kolei wiąże się silniej z pomocą społeczną niż ubezpieczeniem społecznym.

Obszernie odnośnie do relacji między ubezpieczeniem społecznym a pomocą społeczną wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 31). Według Trybunału ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna to elementy systemu zabezpieczenia społecznego, ale pomiędzy pomocą społeczną a ubezpieczeniem społecznym jest zdecydowanie więcej różnic niż podobieństw.

Przed wszystkim inny jest zakres podmiotowy i przedmiotowy każdej z dziedzin. Pomoc społeczna może być udzielana jednostce i rodzinie, natomiast ubezpieczenia bezpośrednio obejmują jednostkę, a przyznane świadczenie jedynie pośrednio może oddziaływać na sytuację rodziny. Pomoc społeczna obejmuje co do zasady całą ludność, ubezpieczenia zaś ubezpieczonych (członków ich rodzin). Ubezpieczenia społeczne ściśle związane są z pracą zarobkową – mają one zapewnić dochód w sytuacji niezdolności do wykonywania pracy i osiągania zarobków. Pomoc społeczna natomiast ingeruje wszędzie tam, gdzie zagrożony jest byt jednostki. Odmiennie przedstawia się także pojęcie ryzyka socjalnego, gdyż ryzyko to w pomocy społecznej jest zdecydowanie większe. Wiele różnic dotyczy także samych świadczeń. Jest to między innymi bezekwiwalentność pomocy społecznej, podczas gdy świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter wzajemny (świadczenie w zamian za składkę). Świadczenia z pomocy społecznej odznaczają się dużą elastycznością, dostosowane są do indywidualnych przypadków. Ubezpieczenia natomiast operują schematami, uwzględniającymi pewne typy sytuacji, bez możliwości różnicowania w zależności od konkretnych potrzeb (por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 29 i nast.). Świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter roszczeniowy, podczas gdy przyznawanie świadczeń z opieki społecznej opiera się w dużej mierze na uznaniowości. W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający (wyrok z 29 września 1993 r., sygn. K 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 297 i n., podobnie wyrok, sygn. SK 15/01). Podobnie, w wyroku z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, Trybunał uznał, że pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego i ma charakter uzupełniający. Polityka udzielania pomocy przez państwo winna brać pod uwagę subsydiarny charakter pomocy w stosunku do aktywności samego zainteresowanego w staraniach o znalezienie i podjęcie pracy. Ilustracją tego aspektu jest, zdaniem Trybunału „nałożenie w art. 1 ust. 3 ustawy na osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej obowiązku współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.”

Według Trybunału Konstytucyjnego, „renta socjalna ma charakter świadczenia szczególnego, którego celem jest zastąpienie dochodu z pracy w sytuacjach, kiedy jego uzyskanie nie jest możliwe w związku z wystąpieniem takich zdarzeń losowych jak choroba, niezdolność do pracy (inwalidztwo), starość, utrata pracy nie z własnej winy i inne. Są to świadczenia w postaci renty, emerytury, zasiłków. Zwykle jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia jest uprzednia własna praca (zatrudnienie) i opłacanie składek, stanowiące tytuł do ubiegania się o przyznanie świadczenia, zaś świadczenia wynikające z realizacji zasady solidaryzmu społecznego, które przysługują niezależnie od uprzedniego zatrudnienia i są finansowane z budżetu (świadczenia pomocy społecznej), mają charakter niejako faworyzujący i przez to obwarowany dodatkowymi obowiązkami ze strony potencjalnego beneficjenta pomocy, co pozwala jej utrzymać charakter świadczenia szczególnego, oderwanego od podstawowej przesłanki prawa do zabezpieczenia społecznego, jaką jest posiadanie odpowiedniego okresu składkowego” (wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 48).

Renta socjalna, przyznawana na podstawie ustawy o rencie socjalnej, nie jest jednak świadczeniem z pomocy społecznej ani typowym świadczeniem z tytułu ubezpieczenia społecznego. Odrębny od świadczeń z pomocy społecznej charakter prawny renty socjalnej podkreśla uzasadnienie rządowego projektu ustawy o rencie socjalnej, w którym stwierdza się między innymi, że: „Projekt ustawy o rencie socjalnej zmienia charakter tego świadczenia ze świadczenia z pomocy społecznej na świadczenie rentowe dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa, z tą tylko różnicą, że będzie ono nadal finansowane z budżetu państwa. Renta socjalna jest świadczeniem innym od pozostałych świadczeń z systemu pomocy społecznej”. Odrębność renty socjalnej od świadczeń z pomocy społecznej, poza wskazanym w uzasadnieniu projektu ustawy sposobie finansowania, podkreśla jeszcze kilka czynników, a mianowicie: 1) uregulowanie renty socjalnej w odrębnej ustawie, 2) niestosowanie do renty socjalnej zasady subsydiarności, która wymaga od osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej uprzedniego czynienia starań o zapewnienie sobie i rodzinie niezbędnych warunków życia, 3) wykonywanie kompetencji w dziedzinie renty socjalnej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, gdy tymczasem zadania i kompetencje w dziedzinie pomocy społecznej są wykonywane przez organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), 4) nieistnienie w dziedzinie renty socjalnej ustawowej współpracy administracji publicznej z organizacjami niepaństwowymi, jak ma to miejsce w dziedzinie pomocy społecznej, 5) o ile system pomocy społecznej „zakłada udzielenie publicznego wsparcia tylko w tych przypadkach, w których nieszcześliwe zrządzenie losu, nieprzewidywalne zmiany społeczne lub zbieg niepomysłnych przypadków wykraczają poza granice zwykłej ludzkiej nieprzewidywalności” (W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 39), to przyznanie renty socjalnej zależy wyłącznie od spełnienia warunku inwalidztwa w określonym ustawą okresie (przesłanki pozytywne), 6) podobnie, w procedurze przyznawania renty socjalnej nie obowiązuje stosowana w pomocy społecznej zasada adekwatności, „wymagająca, aby rodzaj, forma i rozmiar świadczenia z pomocy społecznej były odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielanie pomocy” (W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*,

Warszawa 2009, s. 40), 7) beneficjent renty socjalnej nie jest ustawowo obowiązany do współdziałania z organem rentowym w takim zakresie, w jakim osoba uprawniona do świadczenia z pomocy społecznej jest obowiązana do współpracy z organem pomocy społecznej w celu doprowadzenia do rozwiązania swojej trudnej sytuacji życiowej.

Powyższe prowadzi do wniosku, że prawo do renty socjalnej jest prawem do zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 67 Konstytucji, które nie jest realizowane w systemie opieki społecznej.

Z kolei odrębność renty socjalnej od świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego akcentuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w utrwalonym orzecznictwie konsekwentnie przyjmuje, że „regulowane przepisami ustawy o rencie socjalnej świadczenie nie jest świadczeniem z ubezpieczeń rentowych, lecz z zabezpieczenia socjalnego (wyrok SN z 28 lutego 2012 r., sygn. akt I UK 279/11). Odrębność ta wynika, zdaniem Sądu Najwyższego z celu tego świadczenia, jakim jest „kompensowanie braku możliwości uzyskania przez wymienione w art. 2 ustawy podmioty (przede wszystkim przez osoby posiadające obywatelstwo polskie, zamieszkujące i przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) renty z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wobec niemożności spełnienia – poza niezdolnością do pracy – przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia (w zakresie stażu ubezpieczeniowego i momentu powstania niezdolności do pracy ocenianego w relacji do ostatniego zatrudnienia) z uwagi na powstanie owej niezdolności przed wejściem danej osoby na rynek pracy” (wyrok SN z 28 lutego 2012 r., sygn. akt I UK 279/11; wyrok SN z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt I UK 264/07, Monitor Prawa Pracy nr 10/2008, s. 548; wyrok SN z 2 lutego 2010 r., sygn. akt II UK 172/09). Stanowisko to jest akceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. SK 37/09).

Przy definitywnej ocenie charakteru prawnego renty socjalnej, należy mieć także na uwadze, że wskazana wyżej kompensacyjna funkcja renty socjalnej wprawdzie zdeterminowała sposób ukształtowania przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej warunków przyznania tego świadczenia, to jednak ukształtowała te warunki w sposób bardziej zbliżony do warunków nabywania świadczeń z ubezpieczenia społecznego niż nabywania świadczeń z pomocy społecznej. Powyższy przepis statuuje bowiem dwa kryteria nabycia przez osobę pełnoletnią prawa do renty socjalnej, a mianowicie całkowitą niezdolność do pracy oraz zaistnienie tejże niezdolności z powodu naruszenia sprawności organizmu powstałego przed ukończeniem przez wnioskodawcę 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej przed ukończeniem 25 roku życia, albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej. Samo pojęcie niezdolności do pracy i jej rodzaje (wraz z przesłankami orzekania o niej), na co wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, zdefiniowane zostały w art. 12 oraz art. 13 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS), do którego odsyła art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej. W myśl powołanych przepisów niezdolną do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania tej zdolności po przekwalifikowaniu, przy czym niezdolność jest całkowita, gdy oznacza utratę możliwości wykonywania jakiegokolwiek pracy, tj. w innych warunkach niż specjalnie stworzone na stanowisku pracy odpowiednio przystosowanym do stopnia i charakteru naruszenia sprawności organizmu (wyrok SN z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt II UKN 134/00, OSNAPiUS nr 15/2002, poz. 359) i częściowa, gdy ogranicza się do utraty w znacznym stopniu zdolności do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. Ustawodawca odróżnia zatem dwa aspekty niezdolności do pracy, tj. ekonomiczny (obiektywne pozbawienie danej osoby możliwości zarobkowania w drodze wykonywania jakiegokolwiek pracy lub pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji) oraz biologiczny (stan organizmu dotkniętego schorzeniem naruszającym jego sprawność). Dopiero koniunkcja tych dwóch elementów pozwala na uznanie danej osoby za niezdolną do pracy. W konsekwencji nie oznacza niezdolności do pracy niemożność wykonywania zatrudnienia spowodowana innymi przyczynami niż naruszenie sprawności organizmu i odwrotnie – nie jest ową niezdolnością biologiczny stan kalectwa lub choroby nieimplikujący wskazanych wyłączeń lub ograniczeń w świadczeniu pracy (wyroki SN z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 167/03, OSNP nr 18/2004, poz. 320; z 14 czerwca 2005 r., sygn. akt I UK 278/04, Lex nr 375618; z 18 maja 2006 r., sygn. akt II UK 156/05, Lex nr 1001299; z 3 grudnia 2008 r., sygn. akt I UK 54/08, Lex nr 1001284; z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt II UK 399/09, Lex nr 611421 i z 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt I UK 64/10, Lex nr 653663). Wskazuje to na przynajmniej funkcjonalną więź prawa o rencie socjalnej z prawem ubezpieczenia społecznego, przy jednoczesnym uwzględnianiu podstawowych różnic między nimi w zakresie przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia (niewymaganie stażu ubezpieczeniowego i momentu powstania niezdolności do pracy ocenianego w relacji do ostatniego zatrudnienia).

Rozstrzygające znaczenie dla objęcia renty socjalnej ochroną przewidzianą w art. 67 ust. 1 Konstytucji ma to, że po pierwsze – przesłanką nabycia prawa do renty socjalnej jest całkowita niezdolność do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu (art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej), która jest funkcjonalnym odpowiednikiem

„niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo”, o której mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, po drugie – prawo do renty socjalnej nie jest uwarunkowane przesłanką braku innych środków utrzymania (M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, tom XIII, s. 581-582).

W związku z powyższym należało przyjąć, że art. 67 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej.

3.2.1. Problem zgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny z dużą powściągliwością wypowiada się na temat stosowania do ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 oraz sygn. SK 45/04).

W swoim orzecznictwie Trybunał podkreśla również, że „prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje (...) szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. 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” (zob. m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ustawodawca powinien stworzyć możliwość nabycia, na przykład, prawa do emerytury wszystkim osobom, które przez odpowiednio długi okres utrzymują się z pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, jak i stosunku służbowego lub 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” (zob. m.in. wyrok TK, sygn. SK 45/04). Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz osób, które osiągnęły wiek emerytalny. O naruszeniu powołanej normy konstytucyjnej można by mówić np. w razie wydania ustawy wyłączającej prawo do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2, s. 24; 13 lutego 2007 r., sygn. K. 46/05, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 10).

Przepis art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim ustanawia warunek przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako przesłankę nabycia prawa do renty socjalnej i zachowania tego prawa, stanowi niewątpliwie ingerencję ustawodawcy w chronione art. 67 ust. 1 Konstytucji prawo do zabezpieczenia społecznego. Zakres i treść tej ingerencji są tym silniejsze, że w przeciwieństwie do tzw. pozytywnych przesłanek, a mianowicie całkowitej niezdolności do pracy oraz zaistnienia tejże niezdolności z powodu naruszenia sprawności organizmu powstałego przed ukończeniem przez wnioskodawcę 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej przed ukończeniem 25 roku życia albo w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej, przesłanka przebywania na terytorium RP nie ma mocnego uzasadnienia w celu, treści i funkcji renty socjalnej, tym bardziej, że przebywanie na terytorium RP jest dodatkowym, obok zamieszkiwania na terytorium RP, warunkiem nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, prawo do renty socjalnej przysługuje osobom mającym obywatelstwo polskie zamieszkującym i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Spójnik „i” użyty w tym przepisie nakazuje przyjąć, że obie przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej muszą być spełnione kumulatywnie. Sąd pytający uznał, że przesłanka „zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” nie budzi wątpliwości co do jej konstytucyjności, a ponadto, w ocenie sądu, przesłanka ta została przez wnioskodawczynię spełniona. Te ustalenia sądu wiązały Trybunał Konstytucyjny w rozpoznawaniu niniejszego wniosku, jednakże nie stały na przeszkodzie ponownemu rozważeniu charakteru i znaczenia przesłanki „zamieszkiwania” w jej funkcjonalnym i merytorycznym związku z przesłanką „przebywania” na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Trybunału, kumulowanie dwóch przesłanek, które muszą być jednocześnie spełnione przez osobę ubiegającą się o prawo do renty socjalnej, a w razie wyłączenia jednej z nich, pozbawiają uprawnioną osobę tego prawa, wymaga jednoznacznej oceny z punktu widzenia zgodności przesłanki przebywania z art. 67 ust. 1 Konstytucji, co jest głównym przedmiotem wątpliwości sądu pytającego.

Należy przede wszystkim podkreślić, że w ustawodawstwie używa się różnorodnych określeń, takich jak „miejsce zamieszkania”, „zamieszkiwanie”, „stałe miejsce zamieszkania” czy „stałe zamieszkiwanie”, które nie mają jednoznacznych konotacji. Powszechnie przyjmuje się na przykład, że „miejsce zamieszkania” jest instytucją prawa cywilnego, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok z 23 października 2012 r., sygn. SK 11/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 107). Jednak w przypadku gdy określenie to występuje w przepisach należących do innych gałęzi prawa, na przykład prawa administracyjnego czy prawa ubezpieczeń społecznych, to wówczas powinno być ono interpretowane z uwzględnieniem specyfiki danej gałęzi. Trzeba w związku z tym przypomnieć, że w kwestionowanym przepisie nie posłużono się określeniem „miejsce zamieszkania”, lecz pojęciem „zamieszkiwanie”, które w kontekście normatywnym, w jakim występuje, ma inne znaczenie niż równoznaczne z miejscem zamieszkania w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Na odrębność znaczeniową tych lub zbliżonych pojęć zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 21 sierpnia 1991 r., sygn. W 7/91, OTK w 1991 r. poz. 24, w której stwierdził, że: „Stale zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie. Stale zamieszkiwanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku”. W uzasadnieniu uchwały rozwinął te tezy, wskazując na brak identyczności zwrotu art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252) „stałe zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej” z pojęciami miejsca zamieszkania lub miejsca pobytu stałego. Inny jest bowiem cel tych pojęć. W ocenie Trybunału, „w przypadku «stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej» jest nim wskazanie na konieczność stałej więzi z krajem jako podstawową przesłankę posiadania biernego prawa wyborczego przez danego obywatela. W przypadku zaś zwrotu «miejsce zamieszkania» jest nim dążenie do indywidualizacji osoby fizycznej poprzez dokładne ustalenie miejscowości, w której dana osoba fizyczna przebywa, jako przesłanki określonych skutków cywilnoprawnych. Natomiast celem zwrotu «miejsce stałego pobytu» jest administracyjno-prawna regulacja ewidencji ludności, oparta na obowiązku zameldowania obywatela pod oznaczonym adresem w konkretnej miejscowości. Z kolei stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się nie do przebywania w jednej konkretnej miejscowości (w sensie miejsca zamieszkania), ale do przebywania z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na tym terytorium”.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że użyte w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej określenie „zamieszkującej (...) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” oznacza, że dana osoba ma prawny obowiązek zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej i spełnienie tego warunku stanowi konieczną przesłankę nabycia prawa do renty socjalnej i konieczną przesłankę zachowania nabytego prawa do tej renty. Nie oznacza to oczywiście, że warunek zamieszkiwania na terytorium RP jest spełniony tylko wówczas, gdy osoba ubiegająca się o prawo do renty socjalnej ma jedno i to samo miejsce zamieszkania na terytorium RP w rozumieniu art. 25 k.c. Zamieszkiwanie na terytorium RP jest spełnione także wtedy, gdy osoba ta ma więcej niż jedno miejsce zamieszkania na tym terytorium lub zmienia dotychczasowe miejsce zamieszkania na inne na terytorium RP. Zamieszkiwanie na terytorium RP odnosi się zatem do przebywania z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości na tym terytorium, czyli posiadania przez osobę ubiegającą się o prawo do renty socjalnej miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c. w miejscowości położonej na terytorium RP. Należy dodać, że ustawa o rencie socjalnej nie wymaga stałego zamieszkiwania na terytorium RP jako przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej.

Celem oceny konstytucyjności drugiej przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej, a mianowicie warunku przebywania na terytorium RP, konieczne jest wyjaśnienie znaczenia określenia „zamieszkiwania na terytorium RP” jako posiadania miejsca zamieszkania – w rozumieniu art. 25 k.c. – na terytorium RP. Za utrwalony należy uznać pogląd, że „miejsce zamieszkania stanowi w pewnym sensie element indywidualizacji człowieka. Zamieszkanie jest prawną kwalifikacją określonego stosunku danej osoby do miejsca. Na prawną konstrukcję zamieszkania składają się dwa elementy: przebywanie w określonej miejscowości oraz zamiar stałego pobytu. O stałości pobytu na określonym terytorium decyduje przede wszystkim takie przebywanie, które ma na celu założenie tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów, chodzi zatem o aktualne centrum życiowej działalności człowieka. Przez pojęcie «zamiar» należy rozumieć w tym kontekście nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności. Przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby” (postanowienie SN z 15 lipca

1978 r., sygn. akt IV CR 242/78, OSNC nr 6/1976, poz. 6). „Przebywanie to czynnik zewnętrzny (*corpus*); faktyczny i trwały, ale niekoniecznie ciągły. Cecha trwałości związana jest z zamiarem stałego pobytu, tj. nie tymczasowego, nie okazynego. Decydujące znaczenie ma ustalenie, by przebywanie w danym miejscu nosiło cechy założenia tam ośrodka, centrum osobistych i majątkowych interesów danej osoby” (E. Michniewicz-Broda, komentarz do art. 25 k.c., [w]: *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009, s. 314-315). Z kolei zamiar stałego pobytu to „dokonany przez osobę fizyczną wybór miejsca przebywania na stałe. Powzięcie i wyrażenie takiego zamiaru nie jest czynnością prawną, choć zawiera elementy woli. Decyzja osoby fizycznej dotycząca obrania przez nią miejsca zamieszkania uzyskuje doniosłość prawną *ipso facto*, bez zamiaru wywołania skutków prawnych” (tamże, s. 316).

Przesłankami nabycia prawa do renty socjalnej na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej są zamieszkiwanie na terytorium RP oraz przebywanie na terytorium RP. Przebywanie polega na faktycznym pozostawaniu w oznaczonym miejscu, pod oznaczonym adresem lub w oznaczonej miejscowości (W. Maciejko, *ibidem*, s. 56). Przebywanie jest zatem pewnym stanem faktycznym. Przebywanie na terytorium RP to rzeczywiste, faktyczne przebywanie danej osoby na tym terytorium. Ponieważ przebywanie na terytorium RP stanowi odrębny od zamieszkiwania na terytorium RP warunek nabycia prawa do renty socjalnej, to przebywania, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, nie można utożsamiać z przebywaniem w rozumieniu art. 25 k.c., a to znaczy, że takie przebywanie nie jest oceniane w połączeniu z zamiarem uczynienia z miejsca, w którym się przebywa, ośrodka interesów osobistych i majątkowych danej osoby. Osoba ubiegająca się o przyznanie jej prawa do renty socjalnej musi zatem nie tylko zamieszkiwać na terytorium RP, czyli posiadać na tym terytorium miejsce lub miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c., ale musi także faktycznie przebywać na terytorium RP w miejscu zamieszkania lub poza nim.

Problemem konstytucyjnym było zatem zagadnienie prawne, czy uzależnienie nabycia lub zachowania prawa do renty socjalnej od dodatkowego, poza warunkiem zamieszkiwania na terytorium RP, warunku przebywania na tym terytorium stanowi konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci prawa do renty socjalnej.

Prawo do renty socjalnej jest normatywnym przejawem zasady solidaryzmu społecznego, która ma zastosowanie do systemu publicznej pomocy społecznej, jak i do systemu ubezpieczeń społecznych. Zasada solidaryzmu społecznego, zwana też zasadą solidarności społecznej, na której opiera się także konstrukcja techniki ubezpieczeniowej, wyraża się przede wszystkim „w uniezależnieniu wysokości składki od indywidualnego ryzyka poszczególnych ubezpieczonych oraz zerwaniu ekwiwalentności opłacanej składki i otrzymanego świadczenia, możliwa jest tylko w odniesieniu do niezbyt licznej i zwartej, jednorodnej grupy, zagrożonej w podobnym stopniu podobnym ryzykiem i w podobnym stopniu wymagającej ochrony” (D.E. Lach, *Zasada powszechności ubezpieczenia zdrowotnego a założenia aksjologiczne ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” z. 7/2006, s. 52). W orzecznictwie Trybunału przyjmowano, że świadczenia emerytalne przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości emerytury. Formuła obliczania świadczeń wyraża bowiem 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 zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego. Zasada solidaryzmu społecznego i potrzeba zapewnienia wspomnianego minimum wysokości świadczenia implikuje przesunięcie części środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kierunku tych ubezpieczonych, których udział w jego tworzeniu był niewielki lub krótkotrwały. Formuła wymiaru świadczeń skonstruowana jest zatem w oparciu o dwa elementy: kwotę stałą (element socjalny) i kwotę indywidualną (stażową) (wyrok TK z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/ 2008, poz. 156). Trybunał w swoim orzecznictwie zaznaczał kilkakrotnie, że w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny (por. wyroki z: 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112 oraz 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06). Zasada wzajemności składki i świadczenia w obowiązującym systemie emerytalnym i rentowym nie jest bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. „składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych” (por. sygn. SK 15/06, cz. III pkt 3.4.) Absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności międzypokoleniowej (por. wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 102) czy szerzej: solidaryzmu społecznego (por. wyroki z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 i 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294) oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania

ich wysokości (por. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki nie zawsze więc oznacza niekonstytucyjność konkretnej regulacji (por. wyroki o sygn. K 37/98 i SK 15/06, cz. III pkt 3.4.).

Prawo do renty socjalnej jest świadczeniem, przy którego wymiarze nie stosuje się zasady ekwiwalentności, ponieważ, co oczywiste, świadczenie to nie przysługuje w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, lecz jest w całości pokrywane z budżetu państwa. W systemie renty socjalnej w ogóle nie występuje nawet ograniczona wzajemność składki i świadczenia, typowa dla systemu ubezpieczeń społecznych. Powstaje zatem pytanie, czy oparcie systemu renty socjalnej na pełniejszej niż ma to miejsce w systemie ubezpieczeń emerytalnych i rentowych zasadzie solidaryzmu społecznego usprawiedliwia istnienie kumulatywnych przesłanek nabycia prawa do renty socjalnej, jakimi są zamieszkiwanie na terytorium RP i przebywanie na terytorium RP w znaczeniach wyżej określonych, a w szczególności, czy za takim ograniczeniem kręgu uprawnionych do renty socjalnej przemawia finansowanie tych świadczeń wyłącznie z budżetu państwa oraz konieczność wykazania więzi beneficjentów świadczenia w formie renty socjalnej ze społeczeństwem lub finansujących te świadczenia państwem.

W tym względzie należy zauważyć, że przewidziane kwestionowanym przepisem ograniczenia nabycia prawa do renty socjalnej do osób mających obywatelstwo polskie, zamieszkujących i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wynikają, jak należy przypuszczać, z intencji ustawodawcy ograniczenia obowiązku solidaryzmu społecznego w odniesieniu do osób pełnoletnich całkowicie niezdolnych do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało w okresach przewidzianych w art. 4 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, tylko do tych osób, które łączy dostatecznie silna i trwała więź ze społeczeństwem i państwem polskim. Wymaganie „zamieszkiwania i przebywania na terytorium RP” ma zatem stanowić przejaw wymaganego przez ustawodawcę stopnia integracji tych osób ze społeczeństwem polskim (por. *mutatis mutandis* wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Halina Nerkowska przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie).

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zasada solidaryzmu społecznego nie wymaga, aby osoba ubiegająca się o prawo do renty socjalnej, była zintegrowana ze społeczeństwem polskim do tego stopnia. Wedle ustawy o rencie socjalnej i praktyce jej stosowania na więź tę składają się, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, trzy elementy, które muszą wystąpić łącznie, a mianowicie: a) obywatelstwo polskie osoby ubiegającej się o prawo do renty socjalnej, b) zamieszkiwanie przez tę osobę na terytorium RP, c) przebywanie przez nią na terytorium RP. Obywatelstwo polskie *ex definitione* stanowi węzeł prawny łączący jednostkę z państwem polskim. Wedle wyroku TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. Kp 5/09, OTK ZU nr 1/A/ 2012, poz. 5) „obywatelstwo polega na trwałej więzi prawnej łączącej daną jednostkę z pewnym państwem, na przynależności jednostki do tego państwa, a jego istota wyraża się w całokształcie wzajemnych praw i powinności jednostki oraz państwa, wyznaczonych przez obowiązujące normy prawne”. Można zatem przyjąć, że obywatelstwo polskie stanowi podstawowy, konstytucyjny status prawny jednostki i wyznacza zasadniczy element więzi osoby posiadającej takie obywatelstwo z państwem polskim. Trybunał uznaje przy tym, że posiadanie obywatelstwa polskiego nie musi być uznane za wystarczające dla stwierdzenia istnienia takiej więzi, zwłaszcza gdy chodzi o prawo do zabezpieczenia społecznego w formie renty socjalnej. Cel, funkcje i struktura tego prawa uzasadniają bowiem przekonanie, że ustanowienie ustawą warunku przyznania prawa do renty socjalnej w postaci przesłanki zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej *prima facie* może nie naruszać art. 67 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej że przesłanka ta jest wymagana także w stosunku do osób nieposiadających obywatelstwa polskiego. Zagadnienie to nie jest jednak przedmiotem oceny i rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej. Trybunał zwraca wszakże uwagę, że art. 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie przesłanki stałego miejsca zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, w części odsyłającej do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c w związku z art. 65 tej ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57). Należy jednak mieć ponadto na uwadze, że w sprawie tej chodziło o warunek „stałego” miejsca zamieszkania, a nadto o prawo do emerytury, które to prawo różni się w wielu zasadniczych aspektach od prawa do renty socjalnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, warunek zamieszkiwania na terytorium RP względem obywateli polskich ubiegających się o prawo do renty socjalnej stanowi przejaw wystarczającego stopnia integracji z państwem i społeczeństwem polskim, zwłaszcza gdy się zważy, że z istoty miejsca zamieszkania na terytorium RP wynika niezbicie przebywanie w miejscowości położonej na terytorium RP z zamiarem uczynienia jej centrum swoich życiowych interesów. Obarczanie osób – obywateli polskich zamieszkujących na terytorium RP dodatkowym obowiązkiem faktycznego przebywania na terytorium RP jest zatem nadmierne i nieproporcjonalne ze względu na zasadę solidaryzmu społecznego, której czyni zadość w stopniu wystarczającym warunek zamieszkiwania na terytorium RP.

Przebywanie na terytorium RP jako przesłanka nabycia prawa do zabezpieczenia społecznego bywa uzasadniane umożliwieniem organom zabezpieczenia społecznego bezpośredniego badania sytuacji bytowej osoby ubiegającej się o to prawo, na przykład w formie pomocy społecznej (W. Maciejko, *ibidem*, s. 56). Wymaganie to ma zatem ułatwić tym organom badanie, czy beneficjent pomocy społecznej w dalszym ciągu spełnia warunki jej przyznania. W odniesieniu do renty socjalnej wymaganie to miałoby umożliwić organom rentowym weryfikację, czy osoba uprawniona do tej renty nadal jest całkowicie niezdolna do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu. Trybunał Konstytucyjny jest jednak zdania, że cel ten w wystarczającym stopniu spełnia wymaganie zamieszkiwania na terytorium RP.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany przepis godzi w cel prawa do renty socjalnej w zakresie, w jakim wymaga zwłaszcza od osoby, której przyznano prawo do renty socjalnej, wymagania w istocie nieprzerwanego przebywania na terytorium RP, pod rygorem utraty tego prawa w razie nawet czasowego przebywania poza tym terytorium ze względu na podjęcie na przykład nauki w zagranicznej placówce dydaktyczno-naukowej, jak miało to miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy. Należy bowiem odróżnić przesłanki nabycia i zachowania prawa do renty, które są usprawiedliwione istotą prawa do renty socjalnej, a mianowicie określone wyżej przesłanki pozytywne, od przesłanek niezwiązanych bezpośrednio z istotą tego prawa, a mianowicie zamieszkiwania i przebywania na terytorium RP. Nie ma bowiem wątpliwości, że do istoty prawa do renty socjalnej należy to, że osoba, która przed wejściem na rynek pracy stała się niezdolna do pracy wskutek niesprawności organizmu, powinna otrzymać od państwa prawo do tego świadczenia. Natomiast wskazane przesłanki zamieszkiwania i przebywania, jako niezwiązane bezpośrednio z istotą prawa do renty socjalnej, mają w istocie z tego punktu widzenia charakter przesłanek przypadkowych i niekoniecznych, które mają znaczenie jedynie instrumentalne w tym sensie, że ułatwiają organom rentowym ocenę spełnienia przesłanek merytorycznych przez uprawnionego z renty socjalnej. Należy podkreślić, że anachronizm przesłanki przebywania na terytorium RP jako warunku zachowania prawa do renty socjalnej jest tym jaskrawszy, że jego spełnienie uniemożliwia osobom pobierającym to świadczenie korzystania z gwarantowanego prawem unijnym przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii Europejskiej. Nawet jeżeli uznać, jak uczynił to Sąd Najwyższy w powołanym wyżej wyroku, że renta socjalna nie jest świadczeniem objętym zakresem stosowania rozporządzenia UE, to nie wynika z tego stwierdzenia w sposób konieczny konkluzja, że kwestionowany przez sąd pytający warunek zamieszkiwania na terytorium RP jest poza tym całkowicie irrelevantny z perspektywy prawa unijnego, w tym prawa przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim UE, na przykład w celu pobierania tam nauki. Nawet zatem uznając margines swobody ustawodawcy w kształtowaniu przesłanek nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej jako jednej z form prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że warunek przebywania na terytorium RP przez cały okres pobierania renty socjalnej jest całkowicie nieracjonalny, godzący w cel, ze względu na który prawo to zostało przyznane, i absolutnie oderwany od istoty prawa do renty socjalnej. W rezultacie należało stwierdzić, że kwestionowany przepis narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.2.2. Problem zgodności art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Kształtując zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawodawca związany jest wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Nakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego (por. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące (por. uzasadnienie wyroku z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35). Równość wobec prawa to także zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: „czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 199, por. też orzeczenia z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 i z 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 55 oraz wyroki z: 24 października 2001 r.,

sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28, 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 17).

Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Tym samym „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (zob. orzeczenie TK sygn. K 10/96, por. też wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 6/1997, poz. 70 i z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244). W wyroku z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 31), Trybunał wskazał, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki: po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione (muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma); po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Odnosząc te ustalenia do niniejszej sprawy, należy przyjąć, że sytuacja prawna grupy osób pobierających rentę socjalną jest podobna do sytuacji prawnej grupy osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy na podstawie ustawy o rentach i emeryturach z FUS. Zasadniczą cechą wspólną obu tych grup jest to, że są to osoby niezdolne do pracy i nabywające z tego tytułu prawo do świadczenia rentowego, ustalanego przez organ rentowy z uwzględnieniem wspólnych dla obu tych grup zasad stwierdzania niezdolności do pracy; różnice w sposobie finansowania tych świadczeń (finansowanie renty socjalnej w całości z budżetu państwa – zasada ekwiwalencji – w odniesieniu do renty z tytułu niezdolności do pracy) nie uchylają doniosłości tej podstawowej cechy wspólnej dla obu porównywanych grup beneficjentów prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Nie jest natomiast prawidłowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyodrębnianie w klasie osób pobierających rentę socjalną węższych podmiotowo grup porównawczych, jak na przykład obywateli polskich przebywających za granicą i obywateli polskich przebywających na terytorium RP, ponieważ grupy te są konstruowane nie wedle cech wspólnych, lecz ze względu na niespełnianie lub spełnianie ustawowych przesłanek nabycia i realizowania świadczeń z renty socjalnej.

Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej w zakresie, w jakim ustanawia przesłankę przebywania na terytorium RP, jako warunku nabycia i zachowania prawa do renty socjalnej, stanowi, w ocenie Trybunału, niedozwolone kryterium różnicujące w obrębie wyróżnionej wyżej klasy obywateli polskich niezdolnych do pracy, uprawnionych do świadczeń rentowych, ponieważ przesłanka zamieszkiwania na terytorium RP nie dotyczy obywateli polskich ubiegających się o rentę z tytułu niezdolności do pracy. O ile zatem osoba pobierająca rentę z FUS w razie przebywania za granicą, ze względu na przykład na podjęcie tam studiów, nie traci prawa do świadczenia ani nie zawiesza się jej wypłaty tego świadczenia, o tyle osoba, która jak strona w postępowaniu przed sądem pytającym, pobiera rentę socjalną, traci prawo do renty socjalnej i jest obowiązana do zwrotu renty za okres przebywania za granicą dla celów studiów. Przepis art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej przez ustanowienie przesłanki przebywania na terytorium RP jako warunku nabycia prawa do renty wprowadza zatem nierówne traktowanie osób uprawnionych do renty socjalnej i osób pobierających rentę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Mając na uwadze, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych może nie naruszać art. 32 ust. 1 Konstytucji, jeżeli jest usprawiedliwione ze względu na cel, któremu ma służyć, wagę interesów i zasady konstytucyjne, Trybunał zbadał, czy istnieją konstytucyjne powody uznania, że przesłanka przebywania na terytorium RP nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału kryterium przebywania na terytorium RP jako warunek nabycia prawa do renty socjalnej, a tym bardziej jako warunek realizowania przyznanego prawa do renty socjalnej, jest dowolny, bowiem nieuzasadniony ze względu na cel przepisu, czyli objęcie ochroną z tytułu ryzyka socjalnego, jakim jest niezdolność do pracy osób, które nie zdążyły wejść na rynek pracy, a tym samym nie mogły wypracować składek na ubezpieczenie społeczne. Przesłanka ta jest stanowczo nieracjonalna, gdyż ma służyć wyłącznie jako narzędzie kontroli przez organy rentowe, czy osoba korzystająca z prawa do renty socjalnej nadal spełnia warunki wymagane do jej przyznania. Nieracjonalność ta jest szczególnie wyrazista, gdy się zważy, że narzędziem tym w wystarczającym stopniu może być warunek zamieszkiwania na terytorium RP. Przesłanka przebywania na terytorium RP nie jest

zatem konieczna w demokratycznym państwie prawnym, które może wystarczająco efektywnie kontrolować spełnianie przez osobę uprawnioną do renty socjalnej warunków jej zachowania poprzez wymaganie „zamieszkiwania” na terytorium RP.

Waga zapewnienia efektywnej kontroli przez organy rentowe spełniania przez osobę uprawnioną warunków do nabycia prawa do renty nie pozostaje w żadnym racjonalnym stosunku do wagi naruszanego w ten sposób interesu tych osób, które wskutek przebywania poza terytorium RP, a w rezultacie – utraty prawa do renty socjalnej, tracą nie tylko środki niezbędne do dobrego życia, ale także w obawie przed utratą prawa do renty socjalnej nie mogą w pełni korzystać z praw fundamentalnych, gwarantowanych im prawem Unii Europejskiej, takich jak prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium dowolnego państwa Unii Europejskiej, także w celach edukacyjnych. Za konstytucyjnością powyższego nierównego traktowania w żadnym razie nie mogą przemawiać jakiegokolwiek względy natury budżetowo-finansowej, które – zgodnie ze standardami europejskimi – nie usprawiedliwiają nierównego traktowania. Nie ma przy tym konstytucyjnego znaczenia, czy świadczenia są w części czy też w całości, jak w przypadku renty socjalnej, finansowane z budżetu państwa. Ponad argumentami finansowo-budżetowymi zdecydowanie wyżej należy bowiem w tym wypadku umieścić zasadę solidarności społecznej, która nakazuje możliwie najszerszą ochronę przez państwo osób, które ze względu na niepełnosprawność nie mogą uczestniczyć w rynku pracy, a tym samym ponosić kosztów finansowania tych świadczeń w formie składek na ubezpieczenie społeczne.

Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej, statuuje art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują. Nie można też zapominać, że redystrybucja dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (zob. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7).

Sprawiedliwość dystrybucyjna dotyczy zasad i trybu rozdziału dóbr, korzyści czy przywilejów; oparta jest na kryterium zasługi w sensie proporcjonalnego udziału w tych dobrach korzyściach i przywilejach w odniesieniu do konkretnych zasług czy zasług. Przyznawanie i obliczanie wysokości renty socjalnej nie następuje jednak z uwzględnieniem kryterium zasługi jak w przypadku prawa do renty z ubezpieczenia społecznego, gdzie uwzględnia się zasługę w postaci stażu ubezpieczeniowego, ponieważ chodzi w tym wypadku o osoby, które z przyczyn od nich niezależnych (wiek i niezdolność do pracy) nie znalazły się na rynku pracy i nie wypracowały „zasługi” w postaci stażu pracy. Sprawiedliwość dystrybucyjna doznaje tu pewnych korekt, które uzasadniają wyróżnienie sprawiedliwości wyrównawczej. Przyznanie renty socjalnej osobom niezdolnym do pracy w okresach wskazanych w art. 4 ustawy o rencie socjalnej nie uwzględnia bowiem kryterium zasługi, lecz jest uzasadnione, po pierwsze – godnością człowieka, niezależnie od jego zasług, po drugie – wyrównaniem szans osiągnięcia zasług, które w tym wypadku są nierówne ze względu na niezdolność do pracy, zwłaszcza gdy renta socjalna ma charakter okresowy.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że formalna zasada równości jako równe traktowanie równych i nierówne traktowanie nierównych sama przez się nie zapewnia sprawiedliwego traktowania. Konieczne jest bowiem uwzględnienie przesłanek materialnych, które zapewniają równy udział jednostek w dostępie do dóbr, korzyści czy instytucji, szerzej - równy z innymi udział w życiu społecznym. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości w tym wypadku nie usprawiedliwia nierównego traktowania lub odstępstwa od zasady równości, lecz przeciwnie – stanowi warunek równego traktowania w sensie materialnym. Konstytucja zakłada bowiem równą autonomię jednostki i jej równą wartość moralną z wartością moralną innych ludzi. Sprawiedliwość społeczna zakładająca równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, w tym w dostępie do dóbr, może być realizowana, gdy usunięte zostaną przeszkody uniemożliwiające lub utrudniające równy dostęp do dóbr, jakimi są po pierwsze – brak uznania jednostek lub grup, manifestujący się w utrwalonych stereotypach i praktykach dyskryminacyjnych, jak na przykład dyskryminacja osób niepełnosprawnych, po drugie – brak odpowiednich środków uniemożliwiający jednostce lub grupie równe uczestnictwo w życiu społecznym. Trybunał podkreśla, że przeszkody te niekiedy kumulują się, co sprawia, że pozbawienie osoby niepełnosprawnej prawa do renty, czyli pozbawienie jej dostępu do dobra jednego rodzaju (świadczenia), ogranicza jej możliwości dostępu do dóbr innego rodzaju (wykształcenie), a w rezultacie skutkuje brakiem społecznego czy instytucjonalnego uznania godności tej osoby.

Warunek przebywania na terytorium RP jako konieczna przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej jest ewidentnie sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, bo wyklucza osoby uprawnione do renty socjalnej z procesu sprawiedliwej dystrybucji świadczeń socjalnych z budżetu państwa wyłącznie na podstawie niemerytorycznego, arbitralnego i wespółczasie anachronicznego kryterium. Pozbawienie prawa do renty socjalnej tylko ze względu na to, że osoba uprawniona do renty przebywa poza terytorium RP, uderza bezpośrednio w godność tej osoby i pozbawia ją środków niezbędnych do godziwego i dobrego życia, w tym podjęcia i ukończenia studiów zagranicznych. Kryterium to i praktyka jego bezwzględnego zastosowania musi być oceniona jako naruszająca elementarne wymagania sprawiedliwości społecznej, a tym samym jako oczywiste naruszenie art. 2 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

63

WYROK

z dnia 26 czerwca 2013 r.

Sygn. akt K 33/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 czerwca 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748) z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze, art. 88, art. 146 i art. 219 Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.),

o r z e k a:

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 825.

stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748) nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.).

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji, na podstawie wniosku z 26 lipca 2012 r., zakwestionowała ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji).

Zdaniem wnioskodawcy, po pierwsze, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji w zakresie trybu, w jakim została uchwalona, ze względu na:

– stworzenie prawno-traktatowych podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a to w kwestii zarządzania warunkami uczestnictwa Polski w unii walutowej, przyznanie organom tegoż Europejskiego Mechanizmu Stabilności kompetencji władczych do decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunału Obrachunkowego;

– stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, przez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa, co, poza przyjęciem niewłaściwego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, powoduje dodatkowo naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji.

Po drugie, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; dalej: TUE) ze względu na to, że decyzja nr 2011/199/UE została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji ratyfikacja przedmiotowej decyzji prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że do porządku prawnego wejść przepisy, które zostały wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) w sposób nielegalny i z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji.

Wnioskodawca wniósł ponadto w końcowej części wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni dotyczącej formy związywania się przez Rzeczpospolitą Polską decyzjami organu ponadnarodowego jakim jest Rada Europejska oraz wykładni dotyczącej procedury obowiązującej organy władzy państwowej w Polsce do przyjmowania i negocjowania takich decyzji”.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że właściwym trybem ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04. 2011, s. 1; dalej: decyzja Rady) jest tryb określony w art. 90 Konstytucji. Ustawa o ratyfikacji decyzji Rady, uchwalona w trybie określonym w art. 89 Konstytucji, nie spełnia wymogu zgodności z polskim porządkiem konstytucyjnym i jego duchem. Zmiana TFUE, dokonana tą decyzją, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej też: TEMS) oraz rozpatrywana w kontekście Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej też: pakt fiskalny), powoduje, że doszło do przekazania kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy – do Komisji i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE).

Wnioskodawca podniósł, że wybór trybu właściwego dla wyrażenia zgody na ratyfikację polega przede wszystkim na ustaleniu i rozstrzygnięciu, czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji

w zakresie wykonywania władzy państwowej organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej. Pojęcie kompetencji należy przy tym rozumieć jako uprawnienia władzy najwyższej do stanowienia prawa i wydawania nakazów zabezpieczonych przymusem.

W ocenie wnioskodawcy, chodzi zatem o formalną istotę władzy, tj. wolę i jej realizację. Przekazanie kompetencji organom Unii Europejskiej (dalej też: UE) oznacza pojawienie się woli innych podmiotów w konkretnych obszarach tradycyjnych decyzji państwowych i wycofania się z nich państwa. Wynikające z traktatów możliwości przekazania uprawnień władczych polegają na umożliwieniu władzy ponadnarodowej egzekwowania jej woli w kwestii zadań państwowych. W efekcie na terytorium państwa zamiast władzy państwowej następuje działanie innego władztwa. Władztwo ponadnarodowe jest przy tym całkowicie autonomiczne w stosunku do władzy państwowej. Zdaniem wnioskodawcy, praktyka Unii Europejskiej pokazuje wyraźnie, że w sytuacji, w której kompetencje traktatowe okazują się niewystarczające dla osiągnięcia założonych celów, te ostatnie mają priorytet. UE korzysta wtedy z tzw. kompetencji domyślnych definiowanych przez te cele.

1.1.1. W ocenie wnioskodawcy, decyzja Rady powinna być interpretowana nie tylko na podstawie brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, ale łącznie z postanowieniami podpisanego przez obecne państwa członkowskie unii walutowej TEMS, a także w kontekście podpisanego również przez Polskę paktu fiskalnego, który jest częściowo powiązany z TEMS. TEMS stanowi, w przekonaniu wnioskodawcy, niezbędny element analizy zgodności przyjętej ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją, ponieważ przewiduje w motywie 7 preambuły automatyczne członkostwo w Europejskim Mechanizmie Stabilności (dalej także: EMS) każdego państwa dołączającego do strefy euro, bez możliwości renegeacji TEMS, a zatem ustala już obecnie warunki polskiego wejścia do unii walutowej, które z kolei przewidziane jest wprost w traktacie akcesyjnym Polski i objęte jedynie czasową derogacją.

Zdaniem wnioskodawcy, można zatem wnosić, że z TEMS, dla którego podstawą jest zmieniony art. 136 TFUE, wynika objęcie jedynie czasowym wyłączeniem, prawne zobowiązanie Polski do uczestniczenia w nowej organizacji międzynarodowej o nazwie Europejski Mechanizm Stabilności. Do tego członkostwa Polska zobowiązuje się automatycznie na podstawie zmiany TFUE. Nie można być członkiem unii walutowej – do czego zobowiązuje Polskę traktat akcesyjny – nie będąc jednocześnie członkiem EMS. EMS ma własne organy decyzyjne, procedury głosowania większościowego oraz poddaje państwa członkowskie, w zakresie związania TEMS, dodatkowej jurysdykcji TSUE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Tym samym dochodzi do szczególnej sytuacji, w ramach której następuje związanie się *de facto* nową umową międzynarodową (przez przyjęcie zmiany art. 136 TFUE), z jednoczesnym czasowym odroczeniem wejścia w życie tego związku. Nie zmienia to nie tylko natury związku, które ma charakter obowiązkowy, lecz dodatkowo pogarsza stan wyjściowy decyzji o ratyfikacji, gdyż jako państwo czasowo wyłączone ze strefy euro, Polska nie uczestniczyła w negocjacji TEMS i tym samym nie miała wpływu na treść zobowiązania, które na siebie przyjmuje.

TEMS przewiduje możliwość dobrowolnego uczestnictwa w działaniach nowej organizacji międzynarodowej także państw członkowskich UE, niebędących członkami unii walutowej, na zasadach określonych przez Radę Zarządzającą EMS. Tym samym stwarza prawną możliwość uczestniczenia Polski w nowej organizacji międzynarodowej na warunkach określonych przez podmiot zewnętrzny.

Wnioskodawca wychodzi przy tym z założenia, że – zachowując równowagę prawa – zmiana Traktatu, przyjmowanego w trybie art. 90 Konstytucji, powinna także dokonywać się w identycznym trybie. Gwarantuje to realizację zasady, że treść aktu prawnego może być zmieniona tylko aktem prawnym tej samej rangi.

1.1.2. Zmianę TFUE należy rozpatrywać – w ocenie wnioskodawcy – także w powiązaniu z paktem fiskalnym, który w swojej treści odwołuje się wprost do Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Taka konstrukcja oraz uregulowanie w pakcie fiskalnym kwestii, które należą do TFUE, determinuje, w ocenie wnioskodawcy, wniosek, że pakt uzupełnia w praktyce rozwiązanie przewidziane w art. 136 ust. 3 TFUE i przyjęte decyzją Rady, wprowadzając szereg zobowiązań. Jednocześnie w zakresie wykonania zobowiązań wynikających z paktu fiskalnego państwa strony poddały się jurysdykcji TSUE. Przedmiotem jurysdykcji TSUE jest przy tym nie tylko zwykła interpretacja i stosowanie paktu, ale uzyskuje on kompetencję w zakresie weryfikacji i kontroli wykonywania zobowiązania do zmiany Konstytucji (art. 8 w związku z art. 3 ust. 2 paktu). Faktycznie zatem TSUE decyduje nie tylko o tym, czy dana norma została przyjęta, ale również ma istotny wpływ na zakres dokonywanej zmiany. Powoduje to z kolei, że o treści normy rangi konstytucyjnej decydował będzie organ zewnętrzny, a nie Sejm i Senat.

Z uwagi na powyższe, w ocenie wnioskodawcy, zmiana dokonana decyzją Rady, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, powoduje, że „bez żadnych wątpliwości mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy (do Komisji i ETS)”. W konsekwencji ustawa o ratyfikacji decyzji powinna zostać podjęta w trybie wynikającym z art. 90 Konstytucji, a nie na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji narusza także art. 48 ust. 6 TUE, gdyż zmiana art. 136 TFUE prowadzi do zwiększenia kompetencji przyznanych UE w traktatach, przez zgodę na utworzenie nowej organizacji międzynarodowej, poszerzenie jurysdykcji TSUE i Trybunału Obrachunkowego oraz istotną zmianę sposobu decydowania (tzw. odwróconą większością). Procedura uproszczona została zastosowana bez podstawy prawnej (z przekroczeniem kompetencji Rady Europejskiej w zakresie wydania obowiązujących przepisów). Art. 48 ust. 6 TUE wprost statuuje zasadę, zgodnie z którą decyzja nie może być podjęta przez Radę, jeżeli zwiększa (nawet jeśli nie jest to jej celem) kompetencje UE przyznane w traktatach. Ustawa o ratyfikacji decyzji prowadzi zatem do naruszenia TUE. Wspólnota i Unia Europejska funkcjonują, zgodnie z traktatami konstytuującymi te organizacje, na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie. Sprawia to, że Wspólnota i ich instytucje mogą działać tylko w zakresie przewidzianym przez unormowania traktatowe. Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne) wydając określone przepisy prawa działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności.

2. W imieniu Sejmu stanowisko zajął Marszałek Sejmu w piśmie z 11 lutego 2013 r., wnosząc o stwierdzenie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 TUE.

Ponadto, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w zakresie dotyczącym badania zgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88, art. 146 oraz art. 219 Konstytucji.

2.1. Na wstępie Marszałek Sejmu przedstawił kontekst normatywny, w jakim nastąpiło przyjęcie zaskarżonej ustawy. Szeroko omówił genezę i treść decyzji Rady oraz TEMS.

Podsumowując relację pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE i TEMS, Marszałek Sejmu nawiązał do rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości z 27 października 2012 r. w sprawie Pringle przeciwko Irlandii (sygn. C-370/12), stwierdzającego, że prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji TEMS nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady. Również w praktyce państwa w obrocie prawnomiędzynarodowym opowiedziały się za taką interpretacją. TEMS, zgodnie z jego art. 48, wszedł w życie 27 września 2012 r., a decyzja Rady nie weszła w życie wcześniej. Zdaniem Marszałka Sejmu, zważywszy na autonomiczność bytu prawnego TEMS oraz nowelizacji TFUE, ocena, czy art. 136 ust. 3 TFUE przenosi kompetencje organów władzy państwowej, nie może opierać się na kontroli postanowień TEMS.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że wynik analizy treści art. 44 TEMS nie uzasadnia obaw wnioskodawcy co do automatyzmu włączenia Polski do EMS. W motywie nr 7 TEMS sygnatariusze wyrażają przekonanie, że państwa członkowskie, którym zostanie uchylona derogacja, powinny stać się stroną TEMS z takimi samymi prawami i obowiązkami jak dotychczasowe strony traktatu. A zatem wyjaśnienie to należy interpretować jako gwarancję niedyskryminacji, a nie nakaz przystąpienia. Z treści TEMS wynika, że może on obowiązywać (od samego początku) jako umowa międzynarodowa wiążąca tylko niektóre państwa strefy euro (do 3 października 2012 r. jego stroną nie była Estonia). Rozstrzygnięcie, czy przystąpić do EMS, pozostawiono swobodnej decyzji państwa członkowskiego, jeśli jego walutą jest (stało się) euro. Procedura przystąpienia zostaje wszczęta wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego. Nie może być zatem mowy o żadnym automatyzmie związania postanowieniami TEMS.

Decyzja, czy wiązać się TEMS, a także w jakiej procedurze (ratyfikacyjnej), zostanie podjęta w przyszłości. Również ewentualna ocena konstytucyjności TEMS może nastąpić dopiero w momencie wiązania (związania) się tą umową międzynarodową. Polska obecnie nie jest sygnatariuszem tego traktatu (nie podpisała go i nie wszczęła postępowania ratyfikacyjnego), a więc ocena jego konstytucyjności pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, określoną w art. 188 Konstytucji.

2.2. W ocenie Sejmu, podstawowym problemem konstytucyjnym w kontekście zarzutów wnioskodawcy, jest ustalenie, czy decyzja Rady przenosi (nowe) kompetencje polskich organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej. Istotne dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego jest określenie relacji pomiędzy zwiększeniem kompetencji przyznanych UE (art. 48 ust. 6 TUE) a przekazaniem kompetencji (art. 90 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, kompetencje polskich organów władzy państwowej przekazywane UE nie są tożsame z kompetencjami tej organizacji międzynarodowej. Zakres jej kompetencji nie stanowi sumy uprawnień przekazanych przez państwa członkowskie. Fundamentalną zasadą konstrukcyjną Unii Europejskiej jest zasada przyznania.

„Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie” (art. 5 ust. 2 TUE). Upoważnienie do realizowania kompetencji przez organy unijne pochodzi od państw członkowskich, które pozostają trwale „panami traktatów” (*Herren der Verträge*). Źródłem imperium Unii Europejskiej są ukonstytuowane w demokratyczne państwa narody Europy. Unia Europejska nie posiada zatem pierwotnie żadnych własnych kompetencji; z uwagi na to, że jest organizacją międzynarodową nie posiada również tzw. kompetencji do tworzenia kompetencji (*Kompetenz-Komptenz*).

Warunkiem legalności decyzji RE przyjętej w uproszczonym trybie zmiany traktatu (art. 48 ust. 6 TUE) jest niezwiększenie w ten sposób kompetencji przyznanych Unii Europejskiej. Odrzucając – ze względu na brak tożsamości kompetencji państwowych i unijnych – tzw. teorię hipoteki (w myśl jej założeń, na organizację międzynarodową przechodzą prawa zwierzchnie państw o takim samym zakresie i takich samych granicach, jak przed ich przekazaniem), stwierdzenie nierozszerzenia zakresu uprawnień unijnych, na skutek zastosowania uproszczonej procedury zmiany traktatu, nie rozstrzyga, czy w danym wypadku nie nastąpiło przeniesienie kompetencji organów władzy państwowej. Jednakże wypowiedź organów unijnych, w tym przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości, na temat tego, czy jest spełniona wskazana w art. 48 ust. 6 TUE przesłanka niezwiększania kompetencji UE, jest istotną wskazówką dla oceny, czy doszło do przekazania kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Co do zasady, przekazanie kompetencji państwa członkowskiego w rygorystycznym trybie określonym w Konstytucji (w wypadku Polski na podstawie art. 90 Konstytucji), będzie – zdaniem Sejmu – powodowało „przyrost” sfery możliwości po stronie unijnej.

2.3. Zagadnienie, czy decyzja Rady narusza zakaz zwiększania kompetencji UE, wskazany w art. 48 ust. 6 TUE, zostało ocenione przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Pringle. Stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości braku „przyrostu” kompetencji Unii Europejskiej, stanowi istotną wskazówkę dla oceny właściwego trybu ratyfikacji przez Polskę decyzji Rady, gdyż nie jest możliwe przekazanie nowych kompetencji Unii Europejskiej, skoro jej instytucje nie mogą i nie będą ich wykonywać; zgodnie z art. 5 ust. 2 zdanie drugie TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach – a brak przyznania stwierdził wyłącznie właściwy do wykładni traktatów Trybunał Sprawiedliwości – należą do państw członkowskich. Jeśli sąd unijny stwierdza dochowanie warunków wskazanych w art. 48 ust. 6 TUE, to zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108): „jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja «nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach». Nie nastąpi więc przekazanie «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach»”.

2.4. Marszałek Sejmu podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności przyjętej procedury ratyfikacyjnej, nie jest związany rozstrzygnięciami Trybunału Sprawiedliwości o ważności decyzji Rady, nawet pośrednio, gdyż taka kontrola jest wyłączną domeną sądu konstytucyjnego. Uznanie przez Trybunał Sprawiedliwości, że nie doszło do naruszenia warunku legalności decyzji RE (przesłanki niezwiększania kompetencji UE) nie może zamykać Trybunałowi Konstytucyjnemu drogi do oceny spełnienia wymogów konstytucyjnych. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest konieczność zapewnienia gwarancyjnego charakteru art. 90 Konstytucji. Nie można zatem wykluczyć potencjalnych kolizji pomiędzy orzeczeniami tych dwóch trybunałów w omawianym zakresie. Ze względu na brak tożsamości (zakresu) kompetencji państwa członkowskiego i unijnych, rozbieżność płaszczyzn badania Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości oraz konieczność zachowania przez sąd konstytucyjny gwarancyjnego charakteru art. 90 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie jest związany odpowiedzią na pytanie prejudycjalne sądu unijnego, który stwierdza ważność decyzji RE podejmowanej w trybie art. 48 ust. 6 TUE. Taki skutek wyroku sądu unijnego nie wynika również z prawa unijnego. *Leges fundamentales* polskiego i unijnego porządku prawnego współgrają i dopełniają się w tym zakresie. Konieczne jest zatem przeprowadzenie analizy zgodności decyzji Rady (w sposób pośredni, gdyż przedmiotem kontroli pozostaje ustawa o ratyfikacji decyzji) przez sąd konstytucyjny, chociaż wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Pringle już zapadł.

2.5. Marszałek Sejmu podkreślił, że choć Trybunał Konstytucyjny nie jest związany wskazanym wyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, jego ustalenia mogą być pomocne dla oceny konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji, gdyż w przywołanej sprawie zostały również omówione zarzuty podniesione przez wnioskodawcę.

Marszałek Sejmu podzielił stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że z treści art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika zwiększenie kompetencji UE. Nowa treść traktatowa potwierdza istnienie kompetencji państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności. Unia Europejska (jej instytucje) nie uzyskują żadnych nowych

uprawnień; to wszak państwa członkowskie mają utworzyć nowy mechanizm, a przepis wyraźnie przypisuje tę kompetencję państwom. Nowy art. 136 ust. 3 TFUE ma zatem charakter informacyjny, a nie kompetencyjny; stwierdza jedynie istnienie praw państw członkowskich, które państwa miały niezależnie od tej regulacji. Nie dochodzi zatem do przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej. Z takiego też założenia wyszedł ustawodawca, dokonując wyboru procedury legislacyjnej dla ustawy o ratyfikacji decyzji. Skądinąd, w opisanych okolicznościach nawet gdyby Rzeczypospolita Polska była państwem, którego walutą jest euro, nie nastąpiłoby przeniesienie na UE nowych kompetencji, w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej o przekazaniu nie może być więc mowy w sytuacji, w której Polska nie jest adresatem hipotezy nowego art. 136 ust. 3 TFUE.

Stanowisko, że wskutek ratyfikacji decyzji Rady oraz TEMS nie nastąpiło przeniesienie praw suwerennych, zajęły sądy konstytucyjne Niemiec (zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12), Estonii (zob. Constitutional Judgment z 12 lipca 2012 r., sygn. akt 3-4-1-6-12) i Irlandii (zob. Judgments of Supreme Court z 19 października 2012 r., sygn. akt 339/2012).

Marszałek Sejmu, podtrzymując tezę o niedopuszczalności badania konstytucyjności TEMS, zwrócił uwagę na wywód Trybunału Sprawiedliwości, w którym odnosi się on do zarzutu, który również podnosi wnioskodawca: rozszerzenia zakresu działania instytucji unijnych (Komisji, Europejskiego Banku Centralnego (dalej: EBC, TSUE). Stwierdził, że w także w tym zakresie nie może być mowy o „przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej”. Podobnie w odniesieniu do kompetencji Trybunału Obrachunkowego.

2.6. Nawiązując do poglądu wnioskodawcy o potrzebie powiązania art. 136 ust. 3 TFUE z paktem fiskalnym, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w treści decyzji Rady nie wspomina się o pakcie fiskalnym. Zostaje on wymieniony dopiero w treści TEMS. Z uwagi na odrębny byt prawny decyzji Rady oraz TEMS, nawiązanie do postanowień paktu fiskalnego w treści TEMS nie może mieć wpływu na charakter decyzji Rady. Proces ratyfikacji decyzji Rady jest niezależny od procesu wiązania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego. Ten ostatni trwa (zob. druk sejmowy nr 961/VII kadencja); może być samodzielnie przedmiotem oceny konstytucyjności.

2.7. W ocenie Marszałka Sejmu, w świetle analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zachowanie wymogów określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji (triada ograniczeń konstytucyjnych) jest konieczne jedynie w wypadku przeprowadzania zmiany traktatu, w wyniku której następuje przekazanie kompetencji. W badanej sprawie taka relacja nie zachodzi. W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, nie można odnaleźć argumentów za koniecznością ratyfikacji decyzji Rady w trybie art. 90 Konstytucji. Tym samym właściwym trybem przyjęcia tej decyzji była procedura zwykła, zgodnie z art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tych konstatacji jest stwierdzenie nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli; zastosowanie art. 90 Konstytucji nie byłoby bowiem właściwym trybem wyrażania zgody na ratyfikację. A zatem trzeba uznać, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

2.8. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 48 ust. 6 TUE, który ma stanowić wzorzec kontroli ustawy ratyfikacyjnej, określa wymogi legalności procedury wyłącznie decyzji Rady Europejskiej. W odróżnieniu od kompetencji EBC w zakresie opiniowania aktów władz krajowych (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), art. 48 ust. 6 TUE odnosi się wyłącznie do procedury przyjmowania aktu instytucji unijnej, nie określa polskiej procedury ratyfikacyjnej, lecz wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji konstytucyjnej państw członkowskich. W konsekwencji art. 48 ust. 6 TUE jest nieadekwatnym wzorcem badania prawidłowości przebiegu procedury legislacyjnej polskiej ustawy ratyfikacyjnej. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 48 ust. 6 TUE.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 kwietnia 2013 r. zajął następujące stanowisko:

- 1) ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Prokurator Generalny uznał, że podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutu wnioskodawcy ma ustalenie, czy objęta zaskarżoną ustawą decyzja Rady przewiduje możliwość przekazania przez władze polskie na rzecz określonej organizacji międzynarodowej „kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach”.

W podsumowaniu obszernej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów przedstawicieli doktryny, Prokurator Generalny stwierdził, że ewentualne „przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach”, w wyniku dokonania zmiany umowy międzynarodowej w procedurze uproszczonej, nie byłoby możliwe, ponieważ art. 48 ust. 6 akapit trzeci TUE, stanowi, że decyzja, zmieniająca wszystkie lub część postanowień części trzeciej TFUE, „nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

Potencjalne zwiększenie kompetencji przyznanych UE mogłoby nastąpić, niezależnie od formy umowy międzynarodowej, wyłącznie przez przekazanie własnych kompetencji przez państwo członkowskie. Wobec domniemania kompetencji państwa suwerennego, zwiększenie kompetencji Unii Europejskiej zawsze będzie następowało – zgodnie z zasadą przyznania – przez przekazanie tych kompetencji przez suwerenne państwa członkowskie. Innej dozwolonej drogi nie ma, gdyż nie ma tzw. kompetencji niczyich, które UE mogłaby zawłaszczyc – *vide* art. 5 ust. 2 TUE (w wersji skonsolidowanej).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dopuszczalny wydaje się również wniosek, że treść regulacji art. 48 ust. 6 akapitu trzeciego TUE współbrzmi z treścią art. 90 ust. 2 Konstytucji, który statuuje rygorystyczną procedurę wyrażenia zgody na ratyfikację wyłącznie dla umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W celu uniknięcia kolizji z postanowieniami art. 48 ust. 6 *in fine* TUE – żadna podejmowana przez Radę Europejską decyzja, zmieniająca postanowienia traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, nie powinna prowadzić do sytuacji, w której dochodziłoby do przekazania przez Rzeczpospolitą Polską – jako państwo członkowskie Unii – „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, niezależnie od przyjętej *in concreto* procedury ratyfikacyjnej. Art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie tylko w wypadku przekazania kompetencji, natomiast inne zmiany traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, nie są objęte zakresem stosowania rozważanego przepisu konstytucyjnego (w tym takie jak, przyjęta w uproszczonej procedurze, rewizja jednego z postanowień części trzeciej TFUE dokonana decyzją Rady).

3.2. Rozważania w kwestii wpływu zmian wprowadzanych w art. 136 TFUE na wybór właściwego trybu ratyfikacyjnego, Prokurator Generalny rozpoczął od wskazania, że we wprowadzonym decyzją Rady ust. 3 w art. 136 TFUE brak jest podmiotowego zdefiniowania organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, na rzecz którego miałyby takie przekazanie nastąpić. W motywach omawianej decyzji wprowadzono klauzulę zapewniającą niezwiększanie kompetencji Unii Europejskiej ponad te, które i tak są jej przyznane w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, a zatem w takich umowach międzynarodowych, które zostały również ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską w zgodzie z postanowieniami Konstytucji. Z treści normatywnej art. 136 ust. 3 TFUE nie można odkodować następstw w postaci rezygnacji z wykonywania przez państwo członkowskie, którego walutą jest euro, własnej kompetencji ani otwarcia krajowego systemu prawnego tego państwa na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego w sferze normowania (obowiązywanie przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych). W ust. 3 brak jest nadto określenia metody, którą państwa członkowskie, należące do strefy euro, mogą ustanowić wskazany w tym przepisie mechanizm stabilności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, decyzja Rady nie daje podstaw do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Decyzja Rady stwierdza jedynie, że mechanizm stabilności będzie uruchamiany, jeżeli zajdzie potrzeba ochrony strefy euro jako całości oraz udzielenia niezbędnej pomocy finansowej państwom członkowskim, których walutą jest euro. Nie zawiera natomiast żadnych wskazówek co do sposobu funkcjonowania owego mechanizmu. Nie nakazuje tworzenia żadnych nowych organizacji międzynarodowych, na które mogłyby zostać scedowane jakieś kompetencje państw członkowskich. Nie pozwala również na stwierdzenie, że jakieś nowe kompetencje, nawet domniemane, przyznawane są Unii Europejskiej lub jej organom. Przepis wprowadzony do art. 136 TFUE zawiera jedynie deklarację potwierdzenia kompetencji państw członkowskich strefy euro do ustanowienia mechanizmu wzajemnej pomocy finansowej. Zmiana dokonana w TFUE nie wprowadza żadnych jakościowo nowych rozwiązań w prawie unijnym. Jest w niej mowa tylko o możliwości podjęcia pewnych działań przez część państw członkowskich. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, iż w wyniku ratyfikacji decyzji Rady dojdzie do przeniesienia jakichś kompetencji polskich władz publicznych na organy lub organizacje międzynarodowe.

W konsekwencji decyzja Rady nie daje podstaw do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji.

3.3. Prokurator Generalny, omawiając relację pomiędzy decyzją Rady a postanowieniami TEMS, odwołał się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Zaznaczył przy tym,

że rozważania zawarte w powołanym wyroku dotyczą przede wszystkim rozumienia pojęcia „przeniesienia kompetencji” na gruncie prawa Unii Europejskiej, jako elementu konstrukcji warunku dopuszczalności zastosowania procedury uproszczonej, przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE, niemniej jednak mogą stanowić ważną dyrektywę interpretacyjną pojęcia „przeniesienie kompetencji” w rozumieniu art. 90 Konstytucji, także w aspekcie kontroli konstytucyjności ustawy o ratyfikacji oraz niezbędnej w tym celu oceny decyzji Rady.

Skoro TSUE uznał, że zmiana art. 136 TFUE na mocy art. 1 decyzji Rady potwierdza wyłącznie kompetencję przysługującą państwom członkowskim do ustanowienia takiego mechanizmu, to, na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE, państwa członkowskie, których walutą jest euro, mają prawo zawrzeć między sobą umowę o utworzeniu takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w tej decyzji. Ten przepis utrwała zatem istnienie kompetencji państw członkowskich w zakresie ustanowienia mechanizmu stabilności i ma za zadanie zapewnić, aby funkcjonował on w zgodzie z prawem Unii Europejskiej.

Jeżeli zatem decyzja Rady nie dokonuje żadnych zmian w zakresie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, to kompetencja w zakresie decydowania o udziale w ustanawianiu mechanizmu stabilności lub o późniejszym do niego przystąpieniu będzie pozostawała (również po wprowadzeniu ust. 3 do art. 136 TFUE) nadal po stronie państwa członkowskiego. Powyższe pozwala wysnuć wniosek, że przez ratyfikację decyzji Rady nie dochodzi do „przeniesienia kompetencji organów władzy państwowej” Rzeczypospolitej Polskiej na jakąkolwiek organizację lub organ międzynarodowy, w tym na EMS. Nie został zatem spełniony – w wypadku zaskarżonej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację – konstytucyjny wymóg warunkujący zastosowanie kwalifikowanej procedury ratyfikacyjnej przewidzianej w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że zbliżone stanowisko odnośnie do relacji zmiany w art. 136 TFUE oraz TEMS wyraził Federalny Sąd Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec, który w wyroku z 12 września 2012 r. (sygn. akt 2 BvR 1390/12), dotyczącym aktu zatwierdzającego decyzję Rady oraz aktów ratyfikacyjnych TEMS, aktu dotyczącego finansowego zaangażowania Republiki Federalnej Niemiec w EMS oraz paktu fiskalnego, stwierdził, że decyzja nie podważa fundamentów Unii Gospodarczo-Walutowej, nie prowadzi do naruszenia autonomii budżetowej państw, nie skutkuje przeniesieniem kompetencji na rzecz Unii Europejskiej i nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą demokracji, a w konsekwencji nie narusza postanowień art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej (konstytucji) RFN.

Orzeczenie to stanowi – dokonaną przez sąd konstytucyjny państwa członkowskiego – ocenę skutków przyjęcia decyzji Rady dla podziału kompetencji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a samą Unią Europejską i wzmacnia argumentację o niezasadności zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji należy uznać za nieuzasadniony, ze względu na wykazaną wyżej nieadekwatność tak skonstruowanej normy jako wzorca kontroli do oceny zgodności z ustawą zasadniczą ustawy ratyfikacyjnej.

3.5. W opinii Prokuratora Generalnego, wniosek grupy posłów – w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 146 i art. 219, a także art. 88 Konstytucji – nie spełnia wymagań ustawowych, od których uzależnione jest jego merytoryczne rozpoznanie, gdyż nie zawiera żadnego uzasadnienia zarzutu naruszenia tych norm Konstytucji. Jako że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy lub skarżącym, wadliwość wniosku lub skargi w tym zakresie daje Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.6. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE – ze względu na to, że decyzja Rady miała zostać wydana z naruszeniem wskazanego przepisu prawa Unii Europejskiej, w związku z czym sama ustawa miała być uchwalona z naruszeniem Konstytucji – Prokurator Generalny stwierdził, że w rzeczywistości wnioskodawca kwestionuje zgodność decyzji Rady z pierwotnym prawem unijnym, a nie ustawy o ratyfikacji decyzji z tym wzorcem. Do rozstrzygnięcia kwestii, będącej rzeczywistym przedmiotem zarzutu wnioskodawcy, jest właściwy tylko TSUE.

W rezultacie, postępowanie w zakresie tego zarzutu powinno zostać umorzone, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z powodu niedopuszczalności orzekania.

4. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych o zajęcie stanowiska w sprawie.

W piśmie z 5 kwietnia 2013 r. Minister Spraw Zagranicznych zajął następujące stanowisko:

a) ustawa o ratyfikacji decyzji jest zgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji,
b) w zakresie, w jakim wnioskodawca zarzuca niezgodność ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji jako skutek niezgodności decyzji Rady z art. 48 ust. 6 TUE, a także niezgodność z art. 146 oraz art. 219 Konstytucji, postępowanie powinno zostać umorzone zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W wypadku przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia przez ustawę o ratyfikacji decyzji art. 146 i art. 219 Konstytucji do rozpatrzenia merytorycznego, zarzut ten należy uznać za nieuzasadniony.

4.1. W uzasadnieniu stanowiska Minister Spraw Zagranicznych stwierdził na wstępie, że zasadniczą sprawą dla oceny zasadności zarzutu wnioskodawcy jest ustalenie, czy na podstawie decyzji Rady doszło do przekazania przez władze polskie na rzecz określonej organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie wskazał, że Konstytucja nie definiuje pojęcia „przekazania kompetencji”, co ma decydujące znaczenie dla określenia prawidłowości wyboru trybu ratyfikacji. W tej sytuacji konieczne jest, dla określenia znaczenia tego pojęcia, sięgnięcie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz dorobku doktryny prawa konstytucyjnego.

Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, z przeprowadzonej analizy wynika, że aby uznać, że doszło do „przekazania kompetencji”, wymagane jest spełnienie co najmniej następujących warunków: a) rezygnacja z wykonywania w określonym zakresie z własnych kompetencji (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach; nie chodzi zatem o ograniczenie wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej, co w jakimś, choćby niewielkim stopniu, następuje niemalże w każdej umowie międzynarodowej, lecz o przeniesienie praw zwierzchnich należących do państwa na organizację lub organ międzynarodowy, b) otwarcie krajowego systemu prawnego na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego kształtujących stosunki prawne w sferze normowania przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych, uzupełnione o skuteczny mechanizm egzekwowania ich przestrzegania. Podkreślił przy tym, że w polskiej praktyce konstytucyjnej nie ma zastosowania zasada, że umowy zmieniające umowę przekazującą kompetencje (ratyfikowaną w trybie art. 90 Konstytucji), ratyfikuje się w tym samym trybie. Nie decyduje zatem kryterium formalne, bada się natomiast, czy konkretne przepisy umowy zmieniającej „przekazują” kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

W ocenie Ministra Spraw Zagranicznych, w wyniku ratyfikacji decyzji Rady nie doszło do przeniesienia kompetencji państwa polskiego na żadną organizację ani żaden organ międzynarodowy, w tym na EMS. Przemawiają za tym następujące argumenty.

W nowym ust. 3 w art. 136 TFUE nie ma podmiotowego zdefiniowania organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, na rzecz których miałyby takie przekazanie nastąpić. W dodanym ust. 3 milczy się na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności. W decyzji Rady stwierdza się jedynie, że mechanizm stabilności będzie udzielał niezbędnej pomocy finansowej, ale nie ma żadnych wskazówek co do sposobu funkcjonowania owego mechanizmu. Nie nakazuje on przy tym tworzenia żadnych nowych organizacji międzynarodowych, na które mogłyby zostać scedowane kompetencje państw członkowskich. Nie pozwala również na stwierdzenie, że nowe kompetencje, nawet domniemane, przyznawane są Unii Europejskiej lub jej organom. Decyzja Rady sama w sobie nie może zatem stanowić podstawy do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji.

Wprowadzony do art. 136 TFUE nowy ust. 3 nie skutkuje rezygnacją z wykonywania przez państwo członkowskie własnej kompetencji ani otwarciem krajowego systemu prawnego na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, kształtujących stosunki prawne w sferze normowania przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych. Przepis ten ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, tj. potwierdza *expressis verbis* to, co było i tak wcześniej dopuszczalne, a mianowicie kompetencje w zakresie ustanowienia przez państwa członkowskie mechanizmu wzajemnej pomocy finansowej.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w opiniach instytucji unijnych wydanych odnośnie do decyzji Rady oraz w orzecznictwie TSUE. Chociaż rozważania zawarte w tych opiniach i wyrokach dotyczą przede wszystkim rozumienia pojęcia przeniesienia kompetencji na gruncie prawa Unii Europejskiej, jako warunku dopuszczalności zastosowania procedury uproszczonej przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE, niemniej stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną odnośnie do wykładni pojęcia „przeniesienie kompetencji” z art. 90 Konstytucji w kontekście ustawy o ratyfikacji i decyzji Rady. Komisja Europejska w swojej opinii w sprawie projektu decyzji Rady stwierdziła wyraźnie, że zaproponowane zmiany nie zmieniają kompetencji Unii Europejskiej określonych w TFUE. Podobne stanowisko w tej sprawie zajęł EBC. Projekt decyzji został poparty również przez Parlament Europejski, który równocześnie przypomniał, że stosowanie art. 48 ust. 6 TUE stanowi wyjątkową procedurę zmiany traktatów.

Zasadność powyższego stanowiska potwierdzają również wnioski, do których doszedł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Minister Spraw Zagranicznych podkreślił, że art. 5 ust. 1 TUE wyraźnie stanowi, że „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”. Jeżeli zatem decyzja Rady nie dokonuje żadnych zmian w zakresie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, to, zgodnie z ww. zasadą, kompetencja do decydowania o udziale w ustanawianiu mechanizmu stabilności lub o późniejszym do niego przystąpieniu pozostała po wprowadzeniu ust. 3 do art. 136 TFUE nadal po stronie państwa członkowskiego.

Na zasadność powyższej argumentacji i konkluzji nie wpływa, przewidziane w TEMS, powierzenie powstałemu mechanizmowi (organizacji międzynarodowej), a także TSUE i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, określonych zadań. W opinii Ministra Spraw Zagranicznych, nie ma podstaw do uznania słuszności poglądu, że decyzja Rady powinna być interpretowana łącznie z postanowieniami TEMS, gdyż traktat ten nie ma charakteru traktatu rewizyjnego (prawa pierwotnego Unii Europejskiej), ale stanowi umowę międzynarodową odrębną od unijnego porządku prawnego. Chociaż na mocy tej umowy powstała organizacja międzynarodowa, której powierzono określone zadania, to jednak samą tę umowę należy oddzielić od skutków decyzji Rady. Państwa członkowskie nie stają się, wbrew temu co zostało zawarte w uzasadnieniu wniosku grupy posłów, automatycznie umawiającymi się stronami TEMS z tytułu samego faktu wprowadzenia ust. 3 do art. 136 TFUE lub przyjęcia w przyszłości euro jako waluty krajowej. W dalszym ciągu decyzja o przystąpieniu do organizacji, którą jest EMS, pozostaje w zakresie kompetencji władz polskich. Treść TEMS nie powinna mieć zatem wpływu na analizę art. 136 ust. 3 TFUE pod kątem spełniania przesłanki „przeniesienia kompetencji” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Odrębną kwestią pozostaje pytanie, jakiego trybu ratyfikacji będzie wymagało w przyszłości przystąpienie przez Polskę do TEMS. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest przedmiotem wniosku grupy posłów i pozostaje poza zakresem niniejszej sprawy. Podobnie dla zasadności konkluzji przedstawionej powyżej nie ma znaczenia treść przywoływanego wielokrotnie we wniosku grupy posłów paktu fiskalnego.

Reasumując przedstawioną część rozważań, Minister Spraw Zagranicznych stwierdził, że przez ratyfikację decyzji Rady nie doszło do przeniesienia kompetencji państwa polskiego na organizację lub organ międzynarodowy, w tym na EMS. W konsekwencji nie został spełniony w omawianym wypadku istotny wymóg warunkujący uruchomienie specjalnej procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Minister Spraw Zagranicznych wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 146 i art. 219 Konstytucji, ze względu na brak jego uzasadnienia. Z ostrożności procesowej wskazał, że zarzut ten jest niezasadny wobec stwierdzenia, że ratyfikacja decyzji Rady nie skutkuje przekazaniem jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej (w tym Rady Ministrów i Sejmu, o których mowa odpowiednio w art. 146 i art. 219 Konstytucji).

4.3. Minister Spraw Zagranicznych odniósł się również do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, a w konsekwencji także z art. 88 Konstytucji. W jego ocenie, w rzeczywistości wnioskodawca kwestionuje w tym zakresie zgodność decyzji Rady z art. 48 ust. 6 TUE, a nie samej ustawy o ratyfikacji decyzji z umową międzynarodową. W tym kontekście Minister Spraw Zagranicznych podkreślił, że – jak zresztą wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Pringle – to Trybunał Sprawiedliwości, jako instytucja powołana na podstawie art. 19 ust. 1 akapitu pierwszego TUE do zapewniania poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, w tym do kontroli, czy zostały spełnione warunki zastosowania przewidzianej w tym przepisie uproszczonej procedury zmiany traktatów. Rozstrzygnięcie kwestii, będącej istotą zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę, znajduje się zatem poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, określonym przede wszystkim w art. 188 Konstytucji i w art. 2 ustawy o TK. W konsekwencji postępowanie w zakresie tego zarzutu powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

II

Na rozprawie 26 czerwca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Wnioskodawca dowodził, że ustawa o ratyfikacji decyzji wiąże się z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Podkreślił, że przekazanie to ma złożony charakter, gdyż zmiana art. 136 TFUE pozostaje w bezpośrednim związku z przyjętym przez państwa członkowskie strefy euro TEMS i – z chwilą przystąpienia Polski do TEMS – skutkuje przekazaniem Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności (EMS) kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, w rozumieniu art. 90

Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, TEMS stanowi niezbędny element badania zgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 90 Konstytucji. Wnioskodawca podkreślił również, że całkowite skutki ratyfikacji decyzji Rady dla polskiego systemu prawa nie są obecnie możliwe do przewidzenia.

Pozostali uczestnicy postępowania wyrazili przekonanie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi ani obecnie, ani w przyszłości do przekazania organizacji międzynarodowej (EMS) kompetencji organów władzy państwowej. W dalszym ciągu decyzja o przystąpieniu do organizacji, jaką jest EMS, pozostaje w zakresie kompetencji władz polskich. Przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych podkreślił, że do przekazania kompetencji, o których mowa w TEMS, konieczne byłoby najpierw uchylenie derogacji, o której mowa w art. 140 TFUE, a następnie ratyfikacja TEMS.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji zakwestionowała tryb uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji). Ustawa o ratyfikacji decyzji została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 26 czerwca 2012 r., a następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2 lipca 2012 r. i weszła w życie 17 lipca 2012 r.

Treść zakwestionowanej ustawy jest następująca:

„Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 06.04.2011, str. 1).

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Zakwestionowana ustawa wyraża zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 06.04.2011; dalej: decyzja Rady). Zmieniony art. 136 usytuowany jest w rozdziale 4, tytułu VIII części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), zatytułowanym „Postanowienia szczególne dla Państw Członkowskich, których walutą jest euro”.

Zgodnie z art. 1 decyzji Rady, w art. 136 TFUE dodaje się ustęp 3 w brzmieniu: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Decyzja Rady o zmianie art. 136 TFUE została podjęta „z uwzględnieniem” art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; dalej: TUE). Na podstawie art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa o umowach międzynarodowych), akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE, podlegają ratyfikacji; jest to realizacja wskazanego w art. 48 ust. 6 TUE warunku zatwierdzenia wydawanych w tym trybie decyzji zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich. Prezydent RP ratyfikował decyzję Rady 25 października 2012 r.

Zgodnie z art. 2 decyzji Rady: „Państwa członkowskie niezwłocznie notyfikują Sekretarzowi Generalnemu Rady zakończenie procedur służących zatwierdzeniu niniejszej decyzji zgodnie ze swoimi odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji, o których mowa w akapicie pierwszym, lub – w przeciwnym wypadku – pierwszego dnia miesiąca następującego po otrzymaniu ostatniej z notyfikacji, o których mowa w akapicie pierwszym”. Decyzja Rady weszła w życie po zatwierdzeniu jej przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich postanowieniami konstytucyjnymi. Przewidywanego terminu (1 stycznia 2013 r.) nie udało się dotrzymać ponieważ Republika Czeska ratyfikowała decyzję Rady dopiero 3 kwietnia 2013 r., a zatem decyzja Rady weszła w życie 1 maja 2013 r. (zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie mocy obowiązującej decyzji Rady Europejskiej

2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro; Dz. U. poz. 783).

1.2. Problem konstytucyjny w świetle postawionych zarzutów.

1.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana ustawa o ratyfikacji decyzji stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności (dalej: EMS) – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dlatego też zgoda na ratyfikację decyzji Rady powinna być wyrażona w trybie art. 90 Konstytucji, a nie w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. W kontekście tego zarzutu wnioskodawca wskazał na naruszenie art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, a „dodatkowo”, na naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji, „ze względu na (...) stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, przez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa”.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna także z art. 48 ust. 6 TUE ze względu na to, że decyzja Rady została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji jej ratyfikacja prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że „do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sposób nielegalny i z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji”.

1.2.2. Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę w punkcie 1 *petitum* wniosku wymagał rozstrzygnięcia, czy uchwalenie ustawy o ratyfikacji decyzji oznacza – w rozumieniu art. 90 Konstytucji – przekazanie przez Rzeczpospolitą kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Na tle niniejszej sprawy wyłoniło się przy tym istotne zagadnienie, czy tryb uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, przewidziany w art. 90 Konstytucji, jest wymagany także wówczas, gdy „przekazanie kompetencji organów państwa” w związku z ratyfikacją umowy międzynarodowej może wystąpić potencjalnie, w bliżej nieokreślonej przyszłości. W istocie wnioskodawca zarzucił, że ustawa „stwarza” podstawy do przekazania kompetencji, a nie że do ich przekazania doszło z chwilą ratyfikacji decyzji Rady. Na taki tok rozumowania wnioskodawcy wskazuje jego twierdzenie o konieczności interpretacji zmiany art. 136 TFUE łącznie z postanowieniami Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*Treaty Establishing the European Stability Mechanism*; dalej: TEMS), oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (dalej: pakt fiskalny).

Drugi zarzut, dotyczący naruszenia przez ustawę o ratyfikacji decyzji art. 48 ust. 6 TUE, jedynie pośrednio wiąże się z zasadniczym zagadnieniem. To, w jakim trybie została przyjęta decyzja Rady, nie ma bezpośredniego związku z oceną konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji w kontekście art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. Specyfika kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej.

2.1. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej jest ustawą specyficzną ze względu na zawartą w niej treść normatywną. Dopuszczalność badania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady nie budzi wątpliwości. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Trybunał stwierdził: „Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej”

Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Pomimo odrębności przedmiotu i treści normatywnej, ustawa ratyfikacyjna jest ustawą i żaden przepis określający kompetencje TK nie

wyłącza jej spod kontroli tego organu. Kontrola konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej dotyczyć może wszystkich elementów ustawy: treści ustawy, kompetencji do jej wydania oraz trybu wymaganego do wydania ustawy (art. 42 ustawy o TK). Nie treść ustawy, nad wyraz krótka, lecz istnienie kompetencji do wydania ustawy ratyfikacyjnej oraz dochowanie trybu uchwalenia ustawy (wobec istniejących w doktrynie i w praktyce wątpliwości co do sposobu rozumienia niektórych jego elementów) mogą w praktyce mieć największe znaczenie (zob. K. Działocha, uwaga 6 do art. 89 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999).

2.2. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się (choć w innym otoczeniu konstytucyjnym) na temat charakteru i zakresu kontroli ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. W uchwale z 30 listopada 1994 r., sygn. W 10/94 (OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 48), stwierdził, że jest to ustawa kompetencyjna, której treścią jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania, ale też charakter tego działania; jest nim ratyfikowanie wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej. Analiza treści ustawy upoważniającej musi być dokonywana poprzez analizę treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu tylko o kontrolę ustawy upoważniającej, a nie o kontrolę samej umowy międzynarodowej jako takiej. Jednocześnie zaznaczył, że niesporna jest kognicja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności ustaw upoważniających – tak jak i kontrola wszelkich aktów normatywnych – z punktu widzenia poszczególnych kryteriów. Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu.

2.3. Powyższy pogląd jest aktualny na gruncie Konstytucji z 1997 r. Należy przyjąć, że przez kontrolę ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację dokonuje się pośrednio kontroli samych umów międzynarodowych, zgodnie z założeniem, że jeżeli umowa zawiera postanowienia kolidujące z Konstytucją, to ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie takiej umowy też jest sprzeczna z Konstytucją (zob. L. Garlicki, uwaga 13 do art. 188, [w:] *Konstytucja...*, Warszawa 2007). Nie jest to oczywiście kontrola konstytucyjności umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji, lecz analiza jej treści, jako konieczny warunek uchwalenia zgodnej z Konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Kontrola ta, w wypadku postawienia zarzutu natury formalnej, ogranicza się do ustalenia, czy umowa należy do kategorii umów, o które chodzi w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a w związku z tym, czy ustawodawca przyjął właściwy tryb uchwalenia ustawy.

2.4. Wskazany zakres badania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację jest uzasadniony w wypadku postawienia zarzutu niezgodnego z Konstytucją doboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny nie badał dotychczas takiej ustawy, ale odniósł się do kwestii trybu uchwalenia ustawy o podobnym charakterze w wyroku z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). Przedmiotem postępowania (wszczętego na podstawie wniosku Prezydenta złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji) był art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: ustawa z 10 lipca 2008 r.). Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy zgłosił wątpliwości dotyczące naruszenia procedury legislacyjnej przez zastosowanie niewłaściwego trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy. Podniósł, że ustawa wyrażająca zgodę na złożenie oświadczenia o uznaniu właściwości ETS na podstawie art. 35 TUE powinna zostać uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości, a co za tym idzie nie było wymagane uchwalenie zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Konkluzję tę Trybunał Konstytucyjny podjął na podstawie analizy merytorycznej treści oświadczenia i stwierdził, że oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie. Trybunał Konstytucyjny dokonał zatem w wyroku o sygn. Kp 3/08 analizy treści oświadczenia, które miało zostać złożone przez Prezydenta, z punktu widzenia przesłanki ujętej w art. 90 Konstytucji.

2.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, charakter zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy i zakres sformułowanych zarzutów wymaga uwzględnienia nie tylko treści decyzji Rady, która podlega ratyfikacji, ale także szerszego kontekstu normatywnego, który wiąże się z ratyfikacją decyzji Rady. To nie oznacza jednak oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 TFUE, TEMS czy paktu fiskalnego.

3. Geneza i *ratio legis* decyzji Rady.

3.1. Pogłębiający się kryzys dotkliwie zaszkodził wzrostowi gospodarczemu i spowodował wzrost poziomu deficytu i zadłużenia niektórych państw członkowskich UE. Skutkiem tego było znaczne pogorszenie warunków zaciągania przez te państwa pożyczek. Państwa członkowskie UE dostrzegły, że problem ten może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansowej Unii Europejskiej jako całości. Konieczne stało się podjęcie działań stabilizacyjnych, także w ramach Unii. Pierwszy pakiet pomocowy udzielony najbardziej potrzebującej go Grecji przybrał formę pożyczek dwustronnych udzielanych w powiązaniu z pomocą wielostronną przyznaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i koordynowanych przez Komisję (por. decyzję Rady (2011/734 UE) z dnia 12 lipca 2011 r. skierowaną do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 296 z 2.07. 2011, s. 38).

3.1.1. Dalsze środki zaradcze podejmowano w ramach Unii, znalazły oparcie w art. 122 ust. 2 TFUE, przewidującym możliwość przyznania pomocy finansowej państwu członkowskiemu, które ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Uznano, że trudności takie mogą być spowodowane także poważnym pogorszeniem międzynarodowego otoczenia gospodarczego i finansowego. Z tego względu rozporządzeniem Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. został ustanowiony europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 11.05.2010, s. 1; *European Financial Stabilisation Mechanism*; dalej: EFSM), którego celem było zachowanie stabilności finansowej w Unii Europejskiej. Mechanizm ten miał umożliwiać Unii skoordynowaną, szybką i skuteczną odpowiedź na poważne trudności danego państwa członkowskiego. Jednocześnie powołano do życia Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*; dalej: EFSF), jako spółkę akcyjną (*société anonyme, public limited liability company*) prawa luksemburskiego z siedzibą w Luksemburgu. Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach EFSM pozyskiwała Komisja Europejska, emitując papiery dłużne na rynku europejskim gwarantowane przez budżet Unii Europejskiej. Natomiast wsparcie udzielane przez EFSF finansowane było przez emisję instrumentów dłużnych gwarantowanych przez państwa strefy euro. EFSF był uprawniony do działania w oparciu o program zapobiegawczy, udzielania państwom nieobjętym programem dostosowawczym pożyczek na dokapitalizowanie instytucji finansowych oraz interwencji na wtórnych rynkach obligacji państwowych (na podstawie decyzji EBC oraz jednomyślnej decyzji krajów udziałowców EFSF). W wyjątkowych sytuacjach EFSF miał także możliwość podejmowania interwencji na pierwotnym rynku obligacji państwowych. Ze wsparcia oferowanego przez mechanizm tymczasowy skorzystały następujące państwa: Irlandia, Portugalia, Grecja, Hiszpania i Cypr.

Nie ulegało jednak wątpliwości, że środki zaradcze podejmowane w ramach art. 122 ust. 2 TFUE mają charakter doraźny i nie nadają się do zapobiegania różnym rodzajom ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem wspólnej waluty. Za konieczne uznano powołanie stałego mechanizmu zapewniającego zachowanie stabilności finansowej w unii walutowej, w ramach którego możliwe będzie udzielenie pomocy finansowej potrzebującemu państwu członkowskiemu.

3.1.2. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2010 r. szefowie państw lub rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy. Zasadnicze ustalenia stanowiące podstawę powołania EMS zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej 16-17 grudnia 2010 r. Rada uznała, że skoro mechanizm taki ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, to uzupełni on środki podejmowane do tej pory na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE. Konsekwencją takiego stanowiska było stwierdzenie, że utworzenie mechanizmu stabilizacyjnego nie zwiększa kompetencji przyznaných Unii w traktatach i wprowadzenie do TFUE normy przewidującej możliwość jego ustanowienia jest dopuszczalne w trybie przewidzianym w art. 48 ust. 6 TUE.

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 24-25 marca 2011 r. przyjęła jednomyślnie decyzję Rady nr 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro i wezwała państwa członkowskie do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur ratyfikacyjnych – tak aby decyzja ta weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Decyzją Rady został dodany ust. 3 w art. 136 TFUE, wyraźnie przewidujący możliwość utworzenia przez państwa, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilizacyjnego. Decyzja ta – na podstawie art. 48 ust. 6 TUE – wymagała zatwierdzenia przez państwa członkowskie UE zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Należy przy tym podkreślić, że art. 122 TFUE nie został uchylony, a zatem Unia zachowuje kompetencje przyznane jej w tym przepisie.

3.2. Znaczenie normatywne art. 136 ust. 3 TFUE.

3.2.1. Dodany na podstawie decyzji Rady art. 136 ust. 3 TFUE ma następujące brzmienie: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że przepis ten ani nie tworzy samodzielnie mechanizmu stabilizacyjnego poddanego prawu UE, ani nie nakłada na państwa członkowskie UE, ani nawet na państwa członkowskie strefy euro, obowiązku jego utworzenia. W tym zakresie jego treść normatywna sprowadza się do uznania kompetencji państw członkowskich do stworzenia takiego mechanizmu z użyciem instrumentów prawa międzynarodowego. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że państwa członkowskie UE dysponują – w ramach swojej suwerenności – kompetencją do zawierania umów międzynarodowych, o ile nie narusza to zobowiązań przyjętych przez nie w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, z uwzględnieniem w szczególności art. 3 TFUE. W tym kontekście nowo wprowadzona norma jednoznacznie precyzuje, że powołanie takiego mechanizmu, poza ramami instytucjonalnymi UE, nie narusza ani wyłącznej kompetencji UE do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro, ani zakazu zawartego w art. 125 TFUE. Nie sposób także nie zauważyć, że norma art. 136 ust. 3 TFUE nie określa dokładnie ani charakteru prawnego, ani szczegółowej konstrukcji mechanizmu stabilizacyjnego. Zawiera jedynie cechujące się wysokim stopniem ogólności wskazanie, że utworzony mechanizm stabilizacyjny może po pierwsze, zostać uruchomiony tylko wówczas, gdy będzie to niezbędne do ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a po drugie, że udzielenie w jego ramach niezbędnej pomocy będzie podlegało rygorystycznym warunkom. Postanowienie to ani nie zobowiązuje instytucji Unii do współdziałania w ramach nowo tworzonego mechanizmu, ani – tym bardziej – nie określa, jakie kompetencje miałyby tym instytucjom przysługiwać.

3.2.2. Jak wspomniano wyżej, przed powstaniem EMS, podstawą prawną udzielania pomocy w ramach UE był art. 122 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, w wypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Jednoznacznie odwołuje się on zatem do okoliczności wyjątkowych i nadzwyczajnych; żadne postanowienia traktatowe nie przewidują natomiast możliwości powołania stałego mechanizmu antykrzysowego czy stabilizacyjnego.

Możliwość powołania stałego mechanizmu, gwarantującego stabilność strefy euro jako całości i finansowego przez państwa członkowskie strefy euro, w drodze umowy międzynarodowej budziła wątpliwości z punktu widzenia, po pierwsze, naruszenia kompetencji wyłącznych UE do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro (art. 3 ust. 1 lit. c TFUE), a po drugie, zakresu zastosowania zawartego w art. 125 TFUE zakazu finansowania przez Unię lub jej państwa członkowskie deficytu budżetowego innych państw członkowskich (zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, rozdział II, pkt 5.2). Celem wprowadzenia art. 136 ust. 3 TFUE było usunięcie tych wątpliwości.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 TFUE: „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu” (tzw. zakaz *bail-out*). Został on wprowadzony przez traktat z Maastricht, a jego celem było zapewnienie, by państwa członkowskie prowadziły zrównoważoną politykę budżetową i były zmuszone do dostosowania się do rynkowych zasad pozyskiwania środków pieniężnych służących finansowaniu zadłużenia publicznego.

Wątpliwości dotyczące znaczenia art. 125 ust. 1 TFUE stanowiły poważny argument rozważany w kontekście stworzenia EMS. „Niezbędność” wprowadzenia art. 136 ust. 3 TFUE, o której wspomina motyw 2 preambuły decyzji Rady, należy na tym tle rozumieć jako zaspokojenie potrzeby pewności prawa, polegające na wskazaniu, że art. 125 ust. 1 TFUE powinien być rozumiany tylko jako zakaz bezpośredniego przejmowania przez Unię i jej państwa członkowskie zobowiązań innych państw członkowskich oraz zakaz tworzenia mechanizmów zniechęcających państwa członkowskie do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Temu ostatniemu celowi służy w szczególności zdanie drugie dodanego do art. 136 ust. 3, zgodnie z którym „Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. W takim ujęciu art. 136 ust. 3 TFUE nie zawiera żadnych nowych treści normatywnych, potwierdza jedynie

przysługiwanie państwom członkowskim UE, w tym państwom strefy euro, kompetencji – w nieznacznym tylko stopniu ograniczonej przez treść art. 125 ust. 1 TFUE – do zawierania umów międzynarodowych, również takich, których celem jest stworzenie mechanizmów pomocowych.

3.3. Relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności został podpisany przez państwa członkowskie strefy euro 2 lutego 2012 r. TEMS i zgodnie z jego art. 48 wszedł w życie 27 września 2012 r., a decyzja Rady weszła w życie dopiero 1 maja 2013 r. Chronologia tych wydarzeń dowodzi, że brak jest zależności między dodaniem ust. 3 w art. 136 TFUE a ratyfikacją decyzji Rady a ratyfikacją TEMS. O zmianie art. 136 TFUE informuje się w motywie 2 preambuły TEMS.

Wzajemna relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS wzbudziła wątpliwości irlandzkiego sądu konstytucyjnego (dalej także: *Supreme Court*), który zdecydował się zadać pytanie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości, czy uprawnienie państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej takiej jak TEMS jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady (szerzej na temat tego wyroku w pkt 7.4 w części III niniejszego uzasadnienia). Zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Irlandii; dalej: wyrok w sprawie Pringle), prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji TEMS nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady. Również praktyka państw w obrocie prawnomiędzynarodowym opowiedziała się za taką interpretacją.

4. TEMS i pakt fiskalny.

Zdaniem wnioskodawcy, decyzja Rady powinna być interpretowana nie tylko na podstawie brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, ale łącznie z postanowieniami podpisanego przez obecne państwa członkowskie unii walutowej TEMS oraz w kontekście podpisanego również przez Polskę paktu fiskalnego, który jest powiązany z TEMS.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, po przeanalizowaniu wskazanych aktów można zauważyć, że ich uwzględnienie w procesie rozpatrywania postawionego przez wnioskodawców zarzutu, ma ograniczony i zróżnicowany zakres. O ile można wskazać związek TEMS z art. 136 ust. 3 TFUE, to nie ma podstaw do stwierdzenia, że interpretacja decyzji Rady wymaga odwołania się do treści paktu fiskalnego. Decyzja Rady jest podstawą zmiany prawa pierwotnego Unii (TFUE) i nie sposób jej interpretować w świetle umowy międzynarodowej państw członkowskich, jaką jest pakt fiskalny.

Sejm, Prokurator Generalny oraz Minister Spraw Zagranicznych wskazali, że decyzja Rady oraz TEMS są aktami, których byt prawny jest niezależny. Istotnie, zmieniony decyzją Rady art. 136 ust. 3 TFUE nie nakazuje utworzenia mechanizmu (państwa członkowskie mogą utworzyć mechanizm stabilności), zaś przepisy końcowe TEMS określają jego moment wejścia w życie niezależnie od obowiązywania zmiany TFUE. Jak zaznaczono wcześniej, TEMS obowiązuje od 27 września 2012 r., zaś art. 136 ust. 3 TFUE od 1 maja 2013 r. Autonomiczność bytu prawnego TEMS oraz nowelizacji TFUE stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Pringle.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można jednak abstrahować zupełnie od treści TEMS. Poza aspektem formalnym (TEMS nawiązuje w motywie 2 preambuły do art. 136 ust. 3 TFUE), należy uwzględnić aspekt merytoryczny. Art. 136 ust. 3 TFUE uznaje dopuszczalność ustanowienia stałego mechanizmu stabilności, który ma być uruchamiany, „jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. To ostatnie zastrzeżenie ma na celu zapewnienie, że mechanizm będzie funkcjonował w zgodzie z prawem Unii, w tym z działaniami podjętymi przez Unię w ramach koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Postanowienia art. 136 ust. 3 TFUE nie przesądzają formy prawnej mechanizmu ani stopnia jego powiązania z prawem UE, to jednak TEMS – będąc umową międzynarodową, zawartą poza ramami prawnymi UE – przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena, czy decyzja Rady wiąże się z powierzeniem kompetencji organów władzy państwowej, powinna być wsparta analizą postanowień TEMS.

4.1. Charakter TEMS.

4.1.1. W lipcu 2011 r. państwa członkowskie strefy euro podpisały pierwszą wersję Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Ostateczny tekst traktatu – po wprowadzeniu zmian wynikających z uzgodnień międzyrządowych zmierzających do zwiększenia efektywności tego instrumentu – został podpisany 2 lutego 2012 r. Traktat przewiduje powołanie przez państwa strony instytucji międzynarodowej pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*), której te państwa stają się członkami (art. 1 TEMS).

Powstanie EMS ma przyczynić się do wzrostu zaufania oraz zapewnić solidarność i finansową stabilność strefy euro. Instytucja ta ma dysponować mocną podstawą finansową i szerokim wachlarzem środków, służących jako zaporę przeciw skutkom kryzysu finansowego w państwach członkowskich strefy euro (zob. oświadczenie Przewodniczącego Komisji Europejskiej Hermana Van Rompuy'a z 2 lutego 2012 r. o podpisaniu Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, EUCO 19/12). Zdolność EMS do udzielania pożyczek w chwili jego powstania wynosi 500 mld euro. Przejmie on zadania wykonywane do tej pory przez EFSF, który może uruchamiać nowe programy pomocowe tylko do lipca 2013 r. Obydwie instytucje będą jednak funkcjonować równolegle do czasu rozwiązania EFSF, które nastąpi z chwilą zwrotu ostatniej pożyczki udzielonej przez ten podmiot oraz rozliczenia się z podmiotami finansującymi jego działalność.

4.1.2. EMS został utworzony jako organizacja międzyrządowa, podlegająca prawu międzynarodowemu. Jego finansowanie ma zapewnić kapitał subskrybowany w wysokości 700 mld euro, w tym kapitał opłacony w wysokości 80 mld euro oraz kapitał na żądanie w wysokości 620 mld euro, wnoszony przez państwa członkowskie strefy euro – co do zasady – zgodnie z kluczem kapitałowym EBC (klucz kontrybucji EMS). W celu wykonywania swoich zadań EMS może udzielać pożyczek państwom doświadczającym znacznych trudności płatniczych lub którym trudności takie grożą, nabywać obligacje państw-członków EMS na rynku pierwotnym lub wtórnym, podejmować działania w oparciu o program zapobiegawczy przez udostępnienie linii kredytowej oraz zapewniać rekapitalizację instytucji finansowych za pośrednictwem pożyczek udzielanych rządowi, w tym także państw niebędących członkami EMS. Kryzys finansowy pokazał, że problemy płatnicze jednego z państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej rodzą problemy systemowe i mają znaczący wpływ na ocenę wiarygodności kredytowej pozostałych. Negatywnym skutkiem tylko w ograniczonym zakresie można było przeciwdziałać, wykorzystując możliwości przewidziane w prawie unijnym. We wspólnym interesie państw posiadających wspólną walutę leży szybkie rozwiązywanie problemów, w szczególności z wykorzystaniem własnych instrumentów, takich jak EMS, bez konieczności korzystania z pomocy podmiotów zewnętrznych. Każde z państw sygnatariuszy TEMS, w wypadku popadnięcia w trudności finansowe, uzyskało zarazem możliwość skorzystania z pomocy przyznawanej w ramach stałego mechanizmu ratunkowego funkcjonującego na określonych m.in. przez siebie zasadach i zminimalizowania w ten sposób niebezpieczeństw wynikających z konieczności poszukiwania tymczasowych rozwiązań.

EMS stanowi organizację międzyrządową, wyposażoną w osobowość prawną (art. 32 ust. 2 TEMS), z siedzibą w Luksemburgu (art. 31 ust. 1 TEMS), podlegającą prawu międzynarodowemu. Został on powiązany z Unią Europejską w ten sposób, że określone zadania zostały powierzone Komisji Europejskiej działającej we współpracy z EBC. Należą do nich, po złożeniu przez państwo członkowskie wniosku o udzielenie pomocy z EMS:

- ustalenie ryzyka zaburzenia stabilności strefy euro albo jej członka, ustalenie, czy zadłużenie publiczne wnioskodawcy jest zrównoważone oraz ocena zapotrzebowania finansowego wnioskodawcy (art. 13 ust. 1 TEMS);

- prowadzenie negocjacji dotyczących *memorandum of understanding*, określającego warunki udzielenia pomocy (art. 13 ust. 3 TEMS);

- nadzór nad realizacją warunków udzielenia pomocy (art. 13 ust. 7 TEMS).

Komisja Europejska została umocowana do podpisania w imieniu EMS *memorandum of understanding* (art. 13 ust. 4 TEMS). Członek Komisji Europejskiej i Prezes EBC mogą ponadto brać udział w posiedzeniach rady zarządzającej EMS na prawach obserwatora (art. 5 ust. 3 TEMS). Głównym ośrodkiem decyzyjnym EMS jest jednak zarząd (*Board of Governors*) EMS, składający się z ministrów odpowiedzialnych za finanse państw strefy euro; Komisja działa jedynie „na zlecenie” EMS.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: TSUE) został na mocy TEMS umocowany do rozstrzygnięcia sporów między państwami członkami oraz między państwem członkiem i EMS, dotyczących wykładni i stosowania traktatu oraz statutu EMS, jeżeli państwo-strona kwestionuje decyzję podjętą w tej sprawie przez zarząd (*Board of Governors*) EMS. Trybunał będzie jednak działał jako sąd międzynarodowy, a nie unijny. TSUE jednoznacznie potwierdził, że jego kompetencja w ramach TEMS zasada się na art. 273 TFUE.

4.1.3. Zgodnie z motywem 7 preambuły TEMS, wszystkie państwa członkowskie UE, których walutą jest euro, powinny stać się członkami EMS mającymi takie same pełne prawa i obowiązki, jak państwa założycielskie. W odniesieniu do procedury przystępowania nowych państw, art. 2 TEMS przewiduje, że jest on otwarty do podpisu od chwili wejścia w życie decyzji o uchyleniu derogacji wprowadzenia euro. Nowi członkowie mają być przyjmowani na takich samych zasadach, jak państwa podpisujące pierwotną wersję TEMS. Zostały one sprecyzowane w art. 44 TEMS w ten sposób, że nowe państwo członkowskie składa wniosek po podjęciu przez

Radę Europejską decyzji o uchyleniu derogacji. Wniosek ten musi być skierowany do EMS, który ma osobowość prawną.

Zarząd (*Board of Governors*) EMS zatwierdza wniosek oraz związane z nim regulacje techniczne oraz zmiany dostosowujące TEMS, będące bezpośrednim skutkiem przystąpienia nowego członka. Przystępujący staje się członkiem EMS po zatwierdzeniu wniosku z chwilą złożenia dokumentów przystąpienia u depozytariusza, który powiadamia o tym pozostałych członków EMS. Udział kapitałowy nowego państwa członkowskiego w EMS (klucz kontrybucji EMS) zostanie w tym wypadku ustalony zgodnie z zasadami obowiązującymi pierwotnych członków, tj. zgodnie z kluczem kapitałowym EBC (art. 2 ust. 3 w związku z art. 11 TEMS). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 47 TEMS, traktat wymaga ratyfikacji bądź zatwierdzenia przez państwa członków.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie można mówić o związaniu postanowieniami TEMS w sytuacji, gdy państwa UE, których walutą nie jest euro, zdecydują się *ad hoc* uczestniczyć razem z EMS w operacjach udzielania wsparcia stabilizacyjnego dla państw członkowskich strefy euro (zob. motyw 9 preambuły TEMS oraz art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 TEMS). Udzielenie pomocy finansowej *ad hoc* przez państwo objęte derogacją jest dobrowolne i odbywa się na podstawie umów bilateralnych. Z postanowień TEMS wynika obowiązek odpowiednich organów EMS, tj. rady gubernatorów lub rady dyrektorów, zaproszenia przedstawicieli danego państwa członkowskiego UE – w charakterze obserwatorów – na posiedzenia tego organu poświęcone pomocy udzielonej przez EMS oraz nadzorowi nad jej wykorzystaniem sprawowanemu przez organy tej instytucji.

4.2. Przystąpienie na wniosek.

Wnioskodawca przyjął założenie, że akceptacja zmiany art. 136 ust. 3 TFUE w powiązaniu z TEMS doprowadzi do zmodyfikowania warunków przystąpienia Polski do strefy euro (przez automatyczne członkostwo w EMS), bez możliwości renegocjacji TEMS. Według wnioskodawcy, TEMS – dla którego podstawą prawną jest zmieniony art. 136 TFUE – oznacza, objęte jedynie czasowym wyłączeniem, prawne zobowiązanie Polski do uczestnictwa w nowej organizacji międzynarodowej pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności.

Z takim rozumowaniem wnioskodawcy nie można się zgodzić. TEMS, w motywie 7 preambuły, przewiduje, że po przystąpieniu do strefy euro państwo członkowskie UE powinno stać się członkiem EMS mającym takie same prawa i obowiązki, jak inne strony TEMS. Jednakże TEMS nie przewiduje automatycznego włączenia do EMS (uzyskania statusu strony umowy) tych państw, które zmieniają swój status z państwa objętego derogacją (albo o statusie szczególnym, jak Dania i Wielka Brytania) na państwo, którego walutą jest euro. Jak zaznaczono wcześniej, zgodnie z art. 2 TEMS („Nowi członkowie”) każde państwo członkowskie UE może zostać członkiem EMS, po wejściu w życie decyzji Rady UE podjętej na podstawie art. 140 ust. 2 TFUE o uchyleniu derogacji w stosunku do tego państwa członkowskiego w związku z przyjęciem euro. TEMS jest zatem przykładem umowy międzynarodowej warunkowo otwartej, a uchylenie statusu derogacji jest warunkiem, którego spełnienie umożliwia dopiero ubieganie się o przystąpienie do TEMS.

Jak wynika z powyższego, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację. Dlatego też z zaprezentowanym przez wnioskodawcę tokiem rozumowania nie można się zgodzić.

Należy przy tym podkreślić, że z brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, a także z samego TEMS nie wynika, aby dla funkcjonowania EMS konieczne było uczestnictwo w EMS wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro. Innymi słowy ani z art. 136 ust. 3 TFUE, ani z TEMS nie wynika obowiązek uczestnictwa w EMS państwa członkowskiego, którego walutą jest euro. Co prawda w motywie nr 7 preambuły TEMS sygnatariusze tej umowy międzynarodowej wyrazili oczekiwanie, iż wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS, lecz nie jest to warunek prawny wejścia w życie TEMS i Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Zgodnie z art. 48 TEMS, traktat miał wejść w życie po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęciu albo akceptacji przez sygnatariuszy, których udziały reprezentują co najmniej 90% całego subskrybowanego kapitału wskazanego w załączniku nr II do TEMS. Aby ta regulacja weszła w życie, dopuszczalne było zatem przyjęcie postanowień TEMS tylko przez niektóre państwa strefy euro. Tak też się stało. TEMS wszedł w życie 27 września 2012 r., po zakończeniu procesu ratyfikacji przez 16 z 17 państw, których walutą jest euro (zob. *Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (EMS)*, BGBl, część II nr 30 z 9 października 2012 r.; *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, część III nr 138 z 28 września 2012 r.). W stosunku do Estonii TEMS wszedł w życie wraz ze złożeniem przez nią dokumentów ratyfikacyjnych 3 października 2012 r. Tym samym dopiero od 3 października 2012 r. wszystkie państwa, których walutą jest euro, są stronami TEMS.

4.3. Pakt fiskalny.

4.3.1. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny) jest wielostronną umową międzynarodową. Ma na celu zapewnienie przez rządy zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz dążenie do unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przez wprowadzenie „zasady zrównoważonego budżetu” oraz automatycznego mechanizmu korygującego. Zgodnie z art. 1 paktu fiskalnego, państwa członkowskie UE, zgadzają się wzmocnić filar gospodarczy Unii Gospodarczej i Walutowej przez przyjęcie reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej przez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiąganie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. Nie tworzy on natomiast mechanizmu stabilności w rozumieniu poddawanego analizie w niniejszym postępowaniu art. 136 ust. 3 TFUE. Podobnie jak TEMS, także pakt fiskalny wymaga odrębnej ratyfikacji. Proces ratyfikacji decyzji Rady był niezależny od procesu związania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego.

4.3.2. Pakt znajduje pełne zastosowanie do państw członkowskich UE, których walutą jest euro. Pozostałe państwa członkowskie UE – o ile podpisały pakt – związane są jedynie postanowieniami zawartymi w tytule V (art. 14 ust. 4 paktu fiskalnego). W odniesieniu do państw objętych derogacją, które ratyfikowały pakt, staje się on w pełni skuteczny od dnia uchylecia decyzji o derogacji, chyba że zainteresowane państwo oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV paktu fiskalnego.

Wśród motywów paktu odnotowano, że wolą państw stron jest jak najszybsze włączenie postanowień paktu do traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 paktu ma on zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej i nie narusza kompetencji Unii do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej. Państwa strony zobowiązały się stosować i interpretować postanowienia paktu zgodnie z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z art. 4 ust. 3 TUE, oraz z prawem Unii Europejskiej, w tym z przepisami dotyczącymi procedury w wypadkach, w których konieczne jest przyjęcie prawodawstwa wtórnego.

4.3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do wskazywania bezpośredniego związku pomiędzy zgodą na ratyfikację decyzji Rady, a postanowieniami paktu fiskalnego. W treści decyzji Rady nie wspomina się o pakcie fiskalnym. Zostaje on wymieniony dopiero w treści TEMS. Z uwagi na odrębny byt prawny decyzji Rady oraz TEMS, nawiązanie do postanowień paktu fiskalnego w treści TEMS nie może mieć wpływu na ocenę charakteru decyzji Rady. Jak podkreślono wcześniej, proces ratyfikacji decyzji Rady jest niezależny od procesu związania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego. Z formalnego punktu widzenia, pakt fiskalny – jako odrębny traktat – nie może zmieniać traktatów założycielskich UE i nie tworzy organizacji lub organu międzynarodowego, na rzecz których Polska mogłaby przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Należy zaznaczyć, że Sejm 20 lutego 2013 r., przyjął ustawę o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283).

5. Tryby ratyfikacji umowy międzynarodowej.

5.1. Wymogi konstytucyjne i ustawowe.

5.1.1. Ratyfikacja jest prawną formą związania się przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz niektórymi szczególnymi aktami prawnymi Unii Europejskiej. Konstytucja określa sposób związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi i wejścia tych umów do polskiego systemu prawa. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem państwa. Konsekwencją powyższej zasady jest art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w myśl którego Prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe. Związanie się przez Polskę umową międzynarodową i uczynienie jej elementem prawa krajowego wymaga ratyfikacji przez Prezydenta. Jest to warunek konieczny i zarazem wystarczający. Jeżeli ratyfikacja umowy międzynarodowej nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, wówczas o zamiarze przedłożenia umowy Prezydentowi do ratyfikacji Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm (art. 89 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli zachodzą szczególne przesłanki, o których mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 1 Konstytucji, uaktualnia się dyspozycja wymienionych przepisów; ratyfikacja umowy wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Zgodnie art. 89 ust. 3 Konstytucji, zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa. Ustawa o umowach międzynarodowych potwierdza, że związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie (art. 12 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych). Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

Zgodnie zaś z art. 12 ust. 2a ustawy o umowach międzynarodowych (dodanym na podstawie art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. Nr 213, poz. 1395) „Ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Przepis ten został wprowadzony z uwagi na konieczność określenia w ustawie właściwej procedury postępowania w wypadku aktów prawnych Unii Europejskiej, które nie stanowią typowych umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o umowach międzynarodowych do uchwały Rady Ministrów o przedłożeniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 12 ust. 2a tej ustawy, stosuje się odpowiednio ust. 1-4 w art. 15 tej ustawy (dotyczące umów międzynarodowych). To znaczy, że przedłożenie aktu prawnego Unii Europejskiej Prezydentowi do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji albo po zawiadomieniu Sejmu – zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji (zob. art. 15 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych).

5.1.2. Konstytucja przewiduje trzy procedury zmierzające do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Dwie z nich wymagają wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie (art. 89 ust. 1 oraz art. 90 Konstytucji). Trzecia procedura, dotycząca umów międzynarodowych, które nie wymagają wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie, ogranicza się do nałożenia na Prezesa Rady Ministrów obowiązku zawiadomienia Sejmu o zamiarze przedłożenia umowy do ratyfikacji Prezydentowi (art. 89 ust. 2 Konstytucji).

O tym, która z powyższych procedur powinna być zastosowana, decyduje treść konkretnej umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji, ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Niewątpliwie zatem art. 89 ust. 1 Konstytucji określa tryb ratyfikacji i wypowiedzenia umowy międzynarodowej o określonej, szczególnie doniosłej dla państwa treści oraz ustala katalog takich umów. Tryb ten (zwany ratyfikacją złożoną, dużą ratyfikacją) polega na wyrażeniu w drodze ustawy zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją przez Prezydenta. Jest tą częścią całego procesu ratyfikacji, która przebiega na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego (zob. K. Działocha, *op.cit.*, uwaga 2 do art. 89). Wobec braku szczególnych uregulowań dotyczących trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, stosuje się do niej wymagania ogólnie przyjęte w art. 118-123 Konstytucji. To znaczy, że Sejm uchwała ustawę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji).

Umowa, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, czyli umowa międzynarodowa, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, wymaga podwyższonych wymagań. Swoiste „zaostwienie” trybu polega na podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie. Określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji wymagana większość w Sejmie i w Senacie, w wypadku udzielania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji, jest znacząco wyższa niż większość wymagana do stanowienia ustaw (zwykłych). Pozostaje ona tożsama z wymiarem kwalifikowanej większości w Sejmie i jest wyższa w odniesieniu do Senatu, w porównaniu z większością wymaganą do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4 Konstytucji). W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym w wypadku zmiany Konstytucji. Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje z zachowaniem wysokich wymagań reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04). Należy podkreślić,

że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji wzmacnia pozycję Senatu w procesie legislacyjnym. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bo bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. To znaczy, że nie ma w takim wypadku zastosowania art. 121 Konstytucji określający kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i tryb rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm (zob. wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43). Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje z zachowaniem wysokich wymagań reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć. Sejm i Senat funkcjonują w tym zakresie jako organy reprezentujące Naród – suwerena, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji.

Bezpośrednie odwołanie się do suwerennej decyzji Narodu występuje jeszcze intensywniej w wypadku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, upoważniającego, w myśl art. 90 ust. 3-4 Konstytucji, do ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji organów władzy w niektórych sprawach.

Konstytucja, przewidując w art. 89 i art. 90 Konstytucji konieczność uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, daje wyraz temu, że umowy międzynarodowe – mające szczególne znaczenie z punktu widzenia Konstytucji – wymagają mocniejszej demokratycznej legitymacji udzielanej albo przez parlament, albo przez naród.

5.2. Relacja pomiędzy art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji.

5.2.1. W art. 89 ust. 1 Konstytucji mowa jest wprost o określonych kategoriach spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, natomiast w art. 90 ust. 1 Konstytucji wskazanie kategorii spraw następuje pośrednio, przez odesłanie do „kompetencji organów władzy państwowej”. Przedmiotem umowy międzynarodowej mogą więc być sprawy, które mieszczą się w zakresie normowania zarówno art. 89 jak i art. 90 Konstytucji. W praktyce może to utrudniać rozgraniczenie zakresu zastosowania obu przepisów.

Katalog spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji wskazuje, że większość ratyfikowanych umów międzynarodowych wpływa (modyfikuje) na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe. W wielu wypadkach umowy te wprowadzają ograniczenia wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej lub nakładają na te organy obowiązki niewynikające z prawa krajowego (np. umowy o wykonywaniu orzeczeń sądów obcych). Co więcej, katalog ten wskazuje, że przedmiot tych umów może mieć szczególne znaczenie konstytucyjne. Jednakże w odniesieniu do tych umów nie stosuje się tak rygorystycznej procedury, jak w wypadku umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Należy więc przyjąć, że nie każda umowa wpływająca na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe, ograniczająca te kompetencje lub modyfikująca je przez nałożenie nowych obowiązków na organy krajowe, stanowi przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przyjęcie założenia przeciwnego prowadziłoby do prawie całkowitego pokrywania się zakresu przedmiotowego art. 89 i art. 90 Konstytucji. To byłoby sprzeczne z zamiarem racjonalnego ustrojodawcy, który założył, że w wypadku materii istotnych konstytucyjnie, powodujących modyfikacje kompetencji organów krajowych właściwy jest tryb wskazany w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a tylko w razie przekazania kompetencji właściwy jest tryb wskazany w art. 90 Konstytucji.

Wyjątkowości art. 90 Konstytucji należy upatrywać także w roli, która została mu historycznie przypisana. Nie podlega dyskusji, że obecny art. 90 Konstytucji był rozumiany jako przepis, który ma umożliwić członkostwo w Unii Europejskiej, chociaż nie wynika to wprost z jego treści (zob. K Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 25, zob. także R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” z. 5/2003, s. 53). Art. 90 Konstytucji, określany mianem „klauzuli integracyjnej” wprowadził szczególny tryb ratyfikacji umów międzynarodowych, na podstawie których Polska zamierza „przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Ustawa ratyfikacyjna rozpatrywana w trybie art. 90 Konstytucji jest szczególnym rodzajem ustawy nie tylko ze względu na kwalifikowane wymogi jej uchwalenia, ale przede wszystkim z uwagi na jej cel, którym jest wyrażenie zgody na ratyfikację umów umożliwiających uczestnictwo Polski w procesach integracyjnych. Procedura i warunki wyrażenia zgody na ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji zostały przez ustrojodawcę celowo odróżnione od procedury uchwalania ustaw zwykłych, w tym innych ustaw ratyfikacyjnych, o których mowa w art. 89 Konstytucji. Źródłem tego rozróżnienia jest to, że chodzi o umowy dotyczące uczestnictwa w procesach integracyjnych w formach, które mają w ostateczności wpływ na praktyczny wymiar zasady suwerenności państwa zakotwiczonej w rozdziale I Konstytucji (zob. Z Kędzia, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2009, s. 184).

5.2.2. Znaczenie, jakie przypisał ustrojodawca art. 90 Konstytucji, odzwierciedla się w praktyce. Tryb przewidziany w tym przepisie został wykorzystany jedynie dwukrotnie: w procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony. O przeprowadzeniu procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji, przesądzać powinna zatem treść umowy międzynarodowej. Jeśli umowa wiąże się z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej, właściwy jest tryb szczególny.

5.3. Tryb uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji.

5.3.1. Ustawę o ratyfikacji decyzji uchwalono w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ratyfikacji decyzji (druk sejmowy nr 37/VII kadencja) podniesiono, że „Decyzja Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. spełnia przesłanki określone w art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (...), zgodnie z którym ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponieważ decyzja spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 3), związanie Rzeczypospolitej Polskiej decyzją Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, czyli ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”.

5.3.2. Według wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji, powinna być uchwalona w trybie art. 90 ust. 2-4 Konstytucji, gdyż skutkuje przekazaniem kompetencji władczych.

Należy zaznaczyć, że na etapie prac legislacyjnych zgłoszono poselski projekt uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgodny na ratyfikację decyzji (druk sejmowy nr 114/VII kadencja). Uchwała przewidywała, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację zostanie uchwalona w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazano, że decyzja „stwarza podstawę traktatową do przekazania na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa, chyba że rząd będzie chciał przed wejściem do strefy euro renegocjować TFUE w tym zakresie”. Projekt uchwały został odrzucony na 14 posiedzeniu Sejmu 10 maja 2012 r. Sejm przystąpił do procedowania nad ustawą w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości co do trybu uchwalenia ustawy zgłaszano także w toku prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o ratyfikacji (zob. pierwsze czytanie w Komisji do Spraw Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych – Biuletyn nr 125/VII kadencja oraz drugie czytanie – Sprawozdanie Stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu 10 maja 2012 r., s. 168-181). Posłowie odwoływali się m.in. do ekspertyz Biura Analiz Sejmu (zob. *Opinie w sprawie Decyzji Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 147-176; ich podsumowanie oraz kolejne ekspertyzy zamieszczono w „Przeglądzie Sejmowym” nr 3/2012, s. 177-215).

Ostatecznie ustawa o ratyfikacji decyzji została uchwalona w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych, rozbieżność stanowisk dotyczyła tego, czy ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 Konstytucji, czy też w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 2-4 Konstytucji. Zdaniem Rady Ministrów, przedkładającej projekt ustawy o ratyfikacji decyzji, wystąpienie przesłanki w postaci „członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej” wskazywało na adekwatność trybu przewidzianego w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji ma cechy umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarza prawno-traktatową podstawę do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

6. Przesłanki zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji.

6.1. Szczególny tryb ratyfikacji – art. 90 Konstytucji.

6.1.1. Analizowaną jednomyślną decyzję Rady można, z materialnego punktu widzenia, traktować jako *sui generis* umowę międzynarodową. Wynika to choćby z jej celu, jakim jest zmiana TFUE będącego umową międzynarodową. Należy też przyjąć, że decyzja Rady dotyczy – choć nie wprost – członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Można to uzasadnić, wskazując, że proponowane rozwiązanie tworzy nową sytuację w zakresie statusu dwóch grup państw członkowskich, tj. tych, które przyjęły euro, i tych, w których w obiegu nadal pozostają rodzime waluty. Ponadto z proponowanej zmiany TFUE wynikają istotne konsekwencje związane z przyjęciem wspólnej waluty euro. W tym sensie zasadność zastosowania instytucji ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną

w ustawie (art. 133 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji) nie budzi zastrzeżeń (zob. P. Czarny, *Opinie w sprawie Decyzji Rady Europejskiej, op.cit.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 165).

Według wnioskodawcy, zmiana dokonana decyzją Rady, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, prowadzi do przekazania kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy, a w związku z tym ustawa o ratyfikacji decyzji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji.

6.1.2. W doktrynie przyjmuje się, że art. 90 Konstytucji został ustanowiony z myślą o stworzeniu konstytucyjnej podstawy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 115; C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 145). Stąd posługiwanie się w odniesieniu do art. 90 Konstytucji określeniami „klauzula europejska” czy też „klauzula integracyjna”, wskazującymi na wąskie rozumienie art. 90 Konstytucji. Przypisanie takiej roli art. 90 Konstytucji potwierdza przedłożony przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy nr 3598/VI kadencja), w którym proponowano skreślenie art. 90 Konstytucji i uregulowanie kwestii członkostwa Polski w UE w nowym rozdziale: „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (zob. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 28).

Omawiany przepis nie miał w praktyce zastosowania w odniesieniu do organizacji międzynarodowych innych niż Unia Europejska, jakkolwiek rozważano taką możliwość przy okazji ratyfikacji przez Polskę statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (zob. *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2001, s. 129-172), a także na tle umowy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącej tzw. tarczy raketowej (zob. R. Piotrowski, *Instalacja systemu obrony przeciwraketowej w świetle Konstytucji RP*; J. Kranz, A. Wyrozumka, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyraketowej* [w:] *Dwugłos o aspektach prawnych tarczy antyraketowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” z. 7/2009, s. 20-49).

Tryb ratyfikacji przewidziany w art. 90 Konstytucji, jak wspomniano wcześniej, był zastosowany dwukrotnie: w procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony, przy czym w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. zaznaczono, że procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony w Polsce powinna opierać się na postanowieniach art. 90 Konstytucji. „Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikację przekazania «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach» na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską” (druk sejmowy nr 280/VI kadencja).

Ustawodawca, decydując o wyborze trybu, w którym zostanie uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 2-4 Konstytucji) musi oprzeć się zatem na analizie treści umowy i jej skutków. O wyborze trybu decyduje charakter wprowadzanych regulacji. Niewątpliwie art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie wówczas, gdy spełni się przesłanka w postaci przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Zasadnicze kontrowersje zasadzają się na „wąskim”, bądź „szerokim” rozumieniu tej przesłanki, co oznacza w pierwszym wypadku, powiązanie art. 90 Konstytucji tylko z umowami międzynarodowymi, na podstawie których dochodzi wprost do przekazania kompetencji (zob. traktat akcesyjny czy Traktat z Lizbony), a w drugim, także z umowami, które skutkują zmianami zakresu przekazanych kompetencji lub zmianami sposobu wykonywania kompetencji wcześniej przekazanych.

6.2. Przekazanie kompetencji jako przesłanka zastosowania art. 90 Konstytucji – ujęcie doktrynalne.

Art. 90 ust. 1 składa się z trzech sekwencji zawierających określone, lecz ściśle ze sobą połączone treści normatywne: 1) Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej, 2) przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, 3) organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. „Norma Konstytucji mówiąca o przekazaniu («może przekazać») organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach oznacza akt, w wyniku którego RP rezygnuje z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie, dopuszczając do stosowania w tym zakresie, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji

międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez te organizacje. Dochodzi zatem do przekazania nawet nie poszczególnych kompetencji (ustawodawczych, wykonawczych czy sądowych) organów państwowych, lecz kompetencji w niektórych sprawach. «Przekazanie» w tym rozumieniu nie oznacza natomiast przekazania suwerenności państwa polskiego na rzecz podmiotu międzynarodowego» (K. Działocha, *op.cit.*, uwaga 3 do art. 90).

W doktrynie podkreśla się, że przekazanie kompetencji polega z jednej strony na zrzeczeniu się przez państwo swej kompetencji w określonej dziedzinie na rzecz danej organizacji międzynarodowej, z drugiej zaś na jednoczesnym umożliwieniu tej organizacji wyłączności stanowienia w niektórych dziedzinach prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa i zapewnieniu mu pierwszeństwa przed innymi normami (w tym ustawowymi) prawa krajowego. Do przekazania kompetencji konieczne jest łączne spełnienie obu warunków. Nie każde zatem zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego prowadzi do przekazania kompetencji (zob. A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 78).

Według J. Barcza i J. Kranza, na przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji składają się następujące elementy: 1) otwarcie krajowego systemu prawnego na wyłączność kompetencji władczych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujących bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji – przede wszystkim w sferze jurysdykcji państw członkowskich); 2) trwała rezygnacja przez państwo z niektórych swych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach; 3) powierzenie organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji władczych, w tym również w zakresie szerszym niż kompetencje, z których państwo rezygnuje (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2013, s. 23 i nast.).

Obszernego omówienia pojęcia „przekazywanie kompetencji” dokonał K. Wojtyczek, stwierdzając w podsumowaniu: „Przekazanie kompetencji oznacza powierzenie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji władczych wobec podmiotów podlegających władzy Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach należących do jej jurysdykcji. W rezultacie organizacja lub organ międzynarodowy sprawuje samodzielnie władzę nad podmiotami podległymi władzy zainteresowanych państw. Jednocześnie powstają bardzo złożone powiązania kompetencyjne między organizacją lub organem międzynarodowym a państwami członkowskimi, zapewniające skuteczność przekazanych kompetencji. W wyniku przekazania kompetencji organizacja lub organ międzynarodowy uzyskuje kompetencje, które nie odpowiadają w pełni dotychczasowym kompetencjom państw członkowskich. Władza organizacji i organów międzynarodowych wykracza znacznie poza sumę odpowiadających im kompetencji organów władzy państwowej i tworzy całkowicie nową jakość, umożliwiając realizację zadań publicznych, które nie mogą być realizowane przez poszczególne państwa samodzielnie ani nawet za pomocą tradycyjnych form współpracy międzynarodowej” (K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 206).

Interpretacja terminu „kompetencje organów władzy państwowej” musi uwzględniać przy tym cele art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten z jednej strony upoważnia państwo do przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, a z drugiej strony przewiduje szczególną procedurę przekazywania tych kompetencji. Podstawowym celem prawodawczym jest umożliwienie państwu skutecznego działania w stosunkach międzynarodowych o charakterze integracyjnym. Wykładnia nie może utrudniać zdolności państwa do podejmowania niezbędnych działań w stosunkach międzynarodowych, a w szczególności przystępowania do takich organizacji i pogłębiania integracji (*tamże*, s. 114).

Już z tej krótkiej prezentacji poglądów przedstawicieli doktryny wynika, że rozumienie przesłanki „przekazania kompetencji” nie jest jednolite i w związku z tym prowadzi do odmiennych konkluzji w kwestii zasadności stosowania, w odniesieniu do konkretnej umowy międzynarodowej, trybu przewidzianego w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

6.3. Art. 90 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

6.3.1. Trybunał Konstytucyjny, podkreślając szczególny charakter trybu uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie dokonywał dotychczas interpretacji pojęć użytych w art. 90 Konstytucji. W dwóch kluczowych wyrokach (z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 oraz z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), Trybunał przyjął założenie, że do przekazania kompetencji już doszło, i skupiał się na tym, czy w ogóle przekazanie kompetencji było dopuszczalne z punktu widzenia zasady suwerenności oraz

czy na tle konkretnej umowy międzynarodowej (traktat akcesyjny, Traktat z Lizbony) „przekazanie” odpowiada kryteriom wymienionym w art. 90 ust. 1 Konstytucji (w szczególności, czy doszło do przekazania kompetencji tylko w „niektórych sprawach”). Trybunał Konstytucyjny stanął przy tym na stanowisku, że art. 90 Konstytucji stanowi przejaw suwerennego otwarcia się ustrojodawcy konstytucyjnego na możliwe – pod określonymi warunkami – poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją.

6.3.2. W uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04, odnoszącego się do konstytucyjności traktatu akcesyjnego, Trybunał stwierdził, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin oraz wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Trybunał zastrzegł przy tym, że art. 90 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją, w szczególności w takim zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne („rdzeń” uprawnień).

6.3.3. Powyższe stanowisko Trybunał podtrzymał także w wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, dotyczącym konstytucyjności Traktatu z Lizbony. Trybunał Konstytucyjny podzielił przy tym, wyrażony w doktrynie (na tle procesów integracyjnych) pogląd, że w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymują pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współistotną kompetencji do „określania własnych kompetencji”, pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między państwami członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują „kompetencje kompetencji”, a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 32/09, Trybunał wskazał również, że art. 90 Konstytucji należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (pkt 2.1 w części III uzasadnienia). Istotą art. 90 Konstytucji jest bowiem gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń. Polegają one na tym, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą. Art. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przekazanie kompetencji „na podstawie umowy międzynarodowej”. To znaczy, że przekazanie kompetencji może mieć miejsce w umowie międzynarodowej oraz w umowie międzynarodowej zmieniającej postanowienia tej umowy. Możliwe jest również przekazanie kompetencji w ramach uproszczonej procedury zmiany postanowień umowy, jednakże pod warunkiem zachowania triady ograniczeń konstytucyjnych stanowiących warunek *sine qua non* konstytucyjności przekazania.

6.3.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżniono także pojęcie „aktualizacja kompetencji”. Takiej kwalifikacji dokonał Trybunał Konstytucyjny, analizując zasadność ewentualnego zastosowania trybu art. 90 Konstytucji w toku uchwalania ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Skutkiem takiej kwalifikacji miałoby być wymaganie uchwalenia zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przejęta przez

Rzeczpospolitą Polską wraz z całym TUE, za pośrednictwem traktatu akcesyjnego. „Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie”. W doktrynie zwrócono uwagę, że praktycznie, na tle ustawy badanej w sprawie o sygn. Kp 3/08 wystąpiła sytuacja, gdy postanowienia umowy międzynarodowej dopuszczają możliwość przekazania kompetencji, ale jego skuteczność i wejście w życie uzależnione jest od odrębnej decyzji organów państwa polskiego (zob. P. Czarny, *O niektórych problemach proceduralnych związanych z „wielką” i „dużą” ratyfikacją umów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 365-367).

Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie „kompetencja” na tle art. 189 Konstytucji. W postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78), stwierdził, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa) ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania).

Z powyższych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ocena charakteru umowy międzynarodowej oraz zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 Konstytucji dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny *a casu ad casum*. Trybunał Konstytucyjny przystąpił do interpretacji art. 90 Konstytucji, mając na uwadze przedmiot postępowania w niniejszej sprawie.

6.4. Zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji – przekazanie kompetencji organów władzy państwowej.

6.4.1. Interpretacja art. 90 Konstytucji powinna uwzględniać, że przepis ten w intencji twórców Konstytucji, był podstawą otwarcia Polski na prawo międzynarodowe, w szczególności – jako klauzula integracyjna – miał umożliwić akcesję do UE. Obecnie po wejściu Polski do UE, pomimo swej lakoniczności, stał się on również klauzulą europejską, czyli przepisem określającym zasady funkcjonowania Polski w UE. Należy przy tym pamiętać, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym. Państwo przekazujące kompetencje musi więc zakładać, że sposób wykonywania kompetencji może się zmieniać. Tego wymaga sprawność funkcjonowania organizacji, jak i funkcjonowania państwa, a przy tym są to zmiany, które nie mogą być rozumiane jako „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej” (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09).

Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną. Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09).

Podstawą przekazywania przez państwo polskie organizacjom międzynarodowym uprawnień polskich organów państwa są zasada państwowości oraz zasada suwerenności. Nowoczesne odczytanie zasady suwerenności i państwowości prowadzi do wniosku, że realizowanie konstytucyjnych zadań państwa, w szczególności zadań związanych z ochroną praw człowieka, wymaga otwarcia polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe. Bez takiego otwarcia państwo polskie nie byłoby w stanie realizować tych zadań. Odczytanie to jest zbieżne przede wszystkim z deklarowaną w preambule Konstytucji potrzebą współpracy ze wszystkimi krajami oraz wyrażoną w art. 5 Konstytucji zasadą zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, dlatego że w ten sposób lepiej chronione i realizowane mogą być konstytucyjne wartości. Konstytucja określa nie tylko zasadniczy cel, jaki ma być realizowany przez otwarcie krajowego porządku prawnego na szeroko rozumiane prawo międzynarodowe, ale też podstawowe zasady określające sposób realizacji tego celu. Zasady te sformułowane są przede wszystkim w art. 89, art. 90 i art. 91 Konstytucji.

6.4.2. Na tle art. 90 Konstytucji powstają dwa zasadnicze problemy: po pierwsze, które z umów międzynarodowych, dotyczących kompetencji organów władzy państwowej (przekazujące, modyfikujące kompetencje lub

ograniczające wykonywanie kompetencji) powinny być ratyfikowane w trybie art. 90 Konstytucji; po drugie, czy są kompetencje, których przekazywać nie można. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotna jest przede wszystkim odpowiedź na pierwsze pytanie.

Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego niewątpliwie wynika, że stosowanie szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest uzasadnione w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych jak i jego rozszerzenia (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09), ale nie wtedy, gdy dochodzi do aktualizacji kompetencji (zob. wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że art. 90 Konstytucji należy stosować także w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (zob. wyrok o sygn. K 32/09).

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając swoje dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy dotyczące szczególnej roli art. 90 Konstytucji, uznał, że konieczność stosowania art. 90 Konstytucji występuje, gdy: 1) przedmiotem umowy są kompetencje władcze, na podstawie których organy krajowe wydają akty prawne (w szczególności akty prawodawcze) wiążące podmioty podległe; 2) kompetencje zostają powierzone organizacji lub organowi międzynarodowemu (ponadnarodowemu); 3) skutkiem tego powierzenia jest możliwość wykonywania tych kompetencji przez tę organizację w taki sposób, że może ona wydawać akty prawne (przede wszystkim akty prawotwórcze) wiążące podmioty podległe i organy krajowe; 4) z reguły kompetencje powierzone nie są prostą sumą kompetencji przekazanych.

6.5. Kompetencja organu władzy państwowej.

6.5.1. Podstawowym warunkiem zastosowania art. 90 Konstytucji jest ustalenie, że przedmiotem umowy międzynarodowej są kompetencje organów władzy państwowej oraz ich przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Jeśli Trybunał Konstytucyjny ustali, że przedmiotem umowy międzynarodowej nie są w ogóle kompetencje organów władzy państwowej, to nie ma potrzeby rozważać, co znaczy ich przekazanie.

Według wnioskodawcy, pojęcie kompetencji należy rozumieć „jako uprawnienia władzy najwyższej do stanowienia prawa i wydawania nakazów zabezpieczonych przymusem. (...) chodzi zatem o formalną istotę władzy, tzn. wolę i jej realizację”.

Na tle tak ogólnej definicji niezbędne jest wskazanie bardziej konkretnych cech, które charakteryzują pojęcie „kompetencja” w kategoriach umożliwiających skonstruowanie pewnego wzorca, mogącego stanowić punkt odniesienia oceny, czy w konkretnej sytuacji doszło do przekazania kompetencji.

6.5.2. Pojęcie kompetencji nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie. Natomiast pojęcie „kompetencja” jest od dawna używane w języku prawniczym. „Kompetencja” jest w różny sposób określana i definiowana w polskim prawoznawstwie, zarówno na gruncie teorii prawa, jak i poszczególnych dogmatyk (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 24-31; M. Matczak, *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999, s. 201 i nast.; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Prawo CCLXXXVII, Wrocław 2004; W. Jedlecka, *Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, red. W. Jedlecka, Wrocław 2004, s. 85-86).

Na złożoność terminu „kompetencja” użytego w art. 90 Konstytucji zwrócił uwagę K. Wojtyczek, wskazując, że termin „kompetencja” może oznaczać bardzo ogólnie rozumiane prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, zdefiniowanym według określonego kryterium. Kompetencja w tym rozumieniu obejmuje w praktyce pewien zbiór kompetencji i zostaje skonkretyzowana przez „kompetencję” rozumianą jako upoważnienie dla danego podmiotu do podjęcia określonego działania. Kompetencja w tym rozumieniu zakłada powierzenie ogólnej kompetencji określonemu podmiotowi w określonym zakresie. W tym wypadku kompetencja zostaje określona do bliżej określonego działania (zob. K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 107-108).

Pomimo występujących różnic można wskazać jednak elementy składające się na pojęcie kompetencji przyjmowane przez większość przedstawicieli prawa publicznego oraz przez orzecznictwo sądowe. Są to: a) istota kompetencji, czyli zdolność, możliwość działania, upoważnienie do działania; b) podmiot kompetencji, czyli przede wszystkim organ władzy publicznej, który ową możliwość, zdolność posiada; c) przedmiot kompetencji, czyli akt (czynność, zbiór czynności prawnych, ciąg działań).

Dla określenia treści aktu istotne jest pojęcie spraw, których akt ma dotyczyć. Akt może mieć bardzo zróżnicowane formy i dotyczyć stanowienia lub stosowania prawa. Może też polegać na podejmowaniu działań

faktycznych. Upoważnienie do dokonania aktu (czynności) powiązane jest z określeniem warunków jego ważności. Często też powiązane jest z określeniem skutków aktu prawnego.

Określenie kompetencji, ustalenie treści norm kompetencyjnych zawsze dotyczy wskazanego indywidualnie (np. Rada Ministrów) lub rodzajowo (np. sąd) organu. Określenie przedmiotu oraz możliwości podjęcia aktu może mieć większy lub mniejszy poziom abstrakcji, jednak zawsze wskazuje na rodzaj uprawnień, obowiązków adresowanych do danego organu.

Zastosowanie powyższego określenia kompetencji do wykładni art. 90 Konstytucji napotyka na istotne trudności. Specyfika omawianej regulacji wiąże się z tym, że przekazanie dotyczy może nie tylko przekazania pojedynczych kompetencji, ale określonego fragmentu władzy państwowej sprawowanego przez różne organy władzy. Ponadto kompetencje przejęte przez organizację międzynarodową (organ międzynarodowy) nie są prostą sumą kompetencji przekazanych – po stronie organizacji międzynarodowej powstają nowe kompetencje, niebędące dokładnym odpowiednikiem kompetencji przekazanych. I wreszcie, w umowie międzynarodowej stanowiącej podstawę działania organizacji nie zawsze możliwe jest precyzyjne wskazanie przekazanych kompetencji i określenie zasad ich wykonywania. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których Polska przystępuje do już istniejącej organizacji. Ten brak precyzji może wynikać, ze specyfiki organizacji, sposobu ujęcia jej celów, specyfiki jej organów i wreszcie z języka prawnego używanego w prawie międzynarodowym.

Z powyższych względów, funkcjonujące na gruncie teorii prawa i poszczególnych dogmatyk określenie kompetencji (norm kompetencyjnych) nie tworzy wystarczających kryteriów kontroli prawidłowości zastosowania trybu wskazanego w art. 90 Konstytucji. Kryteria te nie oddają bowiem istoty i *ratio legis* art. 90 Konstytucji, które polega przede wszystkim na powierzeniu przez Rzeczpospolitą Polską części władzy państwowej organizacji międzynarodowej. W konsekwencji organizacja międzynarodowa i jej organy zyskują prawo do wykonywania władztwa publicznego względem polskich obywateli i polskich organów władzy publicznej.

6.5.3. Biorąc pod uwagę poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że „kompetencja” na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji oznacza upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań. Działanie te mają, co do zasady charakter władczy, związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Akty te mogą ingerować w sferę prawnie chronionych dóbr jednostki. Ustalenie, czy chodzi o kompetencję w rozumieniu art. 90 Konstytucji, wymaga co najmniej wskazania organu, któremu ona przysługuje, podmiotów podległych kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych. Zwążywszy, że w art. 90 ust. 1 Konstytucji mowa jest o kompetencjach „w niektórych sprawach”, samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie stanowi kompetencji w rozumieniu tego przepisu. Nie może też być przedmiotem przekazania.

Odpowiadając na pytanie, czy decyzja Rady powinna być ratyfikowana w trybie wskazanym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, należy przede wszystkim ustalić, czy dotyczy ona kompetencji w przedstawionym powyżej znaczeniu. Tylko występowanie na gruncie decyzji Rady powyższych elementów mogłoby oznaczać, że mamy do czynienia z kompetencjami, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując koniecznych ustaleń, należy mieć na uwadze złożony charakter sformułowania „kompetencje” użytego w art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz wskazane uwarunkowania formułowania umów międzynarodowych, wiążących się z przekazaniem kompetencji. Skoro zakres przekazywanych kompetencji nie musi znajdować prostego odzwierciedlenia w treści umowy międzynarodowej, to należy założyć, że wskazane wyżej elementy kompetencji nie muszą być *expressis verbis* sformułowane w przepisie umowy międzynarodowej. Dlatego też kryterium weryfikującym spełnienie przesłanki art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także kryterium skutku umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową, np. decyzji Rady Europejskiej podjętej w trybie art. 48 ust. 6 TUE (tzw. procedura kładki). Jeżeli z umowy można wyprowadzić wniosek, że jej stosowanie daje podstawy do wyodrębnienia wskazanych wyżej elementów, należy przyjąć tryb zawarcia umowy określony w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

6.5.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle analizy treści decyzji Rady z punktu widzenia elementów, które muszą wystąpić, aby można mówić o „kompetencji organu władzy państwowej”, nie ma podstaw do stwierdzenia, że oceniana ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 ust. 3 TFUE, prowadzi do przekazania „kompetencji organów władzy państwowej” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Z art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika, aby kompetencje wcześniej przynależne właściwym organom władzy państwowej znalazły się w sferze właściwości organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. W przepisie tym nie ma mowy ani o organizacji międzynarodowej, ani o kompetencji organu władzy państwowej, która miałaby być przekazywana. Zmiana art. 136 TFUE nie spowodowała wystąpienia relacji podległości wobec organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego). Ta konstatacja eliminuje potrzebę interpretacji pozostałych pojęć użytych w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

6.6. Zmiana umowy, na podstawie której doszło do przekazania kompetencji.

6.6.1. Szczególnym wypadkiem, wymagającym oceny z punktu widzenia art. 90 Konstytucji, jest zmiana umowy, na podstawie której przekazano kompetencje organów władzy państwowej. Zważywszy na niejednorodny charakter umów, które podlegają ratyfikacji za zgodą wyrażaną w ustawie, zasadne jest przyjęcie na wstępie założenia, że nie każda zmiana umowy, na podstawie której doszło do przekazania kompetencji, musi być ratyfikowana w tym samym trybie (tj. w trybie art. 90 Konstytucji).

Z jednej strony art. 90 ust. 1 Konstytucji wyraźnie mówi, że uruchomienie szczególnego trybu następuje, jeśli dochodzi do przekazania kompetencji. Z drugiej strony przepis ten nie może być jednak interpretowany w sposób, który ogranicza jego stosowanie tylko do takiej sytuacji. Nie można wykluczyć, że na skutek zmiany umowy międzynarodowej dojdzie do tak istotnych zmian sposobu wykonywania kompetencji, że ich wykonywanie przez organizację międzynarodową będzie oznaczało przyznanie jej nowych kompetencji. Przyznanie to, nawet jeżeli nie będzie wprost przewidziane w umowie, będzie wynikało ze sposobu jej wykładni dokonywanego w oparciu o reguły akceptowane zarówno przez samą organizację jak i państwa ją tworzące.

Jeżeli jednak przedmiotem umowy międzynarodowej nie jest wprost przekazanie kompetencji, to uznanie, że pomimo to doszło do ich przekazania wymaga wskazania kompetencji organów władzy państwowej oraz reguł wykładni uzasadniających twierdzenie o ich przekazaniu. Z art. 90 Konstytucji nie wynika bowiem domniemanie, w myśl którego zmiana umowy zawartej w trybie art. 90 Konstytucji zawsze wymaga takiego samego trybu. Byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 90 Konstytucji oraz jego wykładnią funkcjonalną dokonywaną w oparciu o wskazane wyżej podstawowe zasady Konstytucji, potwierdzające otwarcie polskiego prawa na prawo międzynarodowe.

6.6.2. Teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną, obowiązującą w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych wymienionych w Konstytucji. W polskim porządku prawnym można zaobserwować wprawdzie tego rodzaju prawidłowość (np. w odniesieniu do ustaw), jednak nie znajduje ona zastosowania do wykładni art. 90 Konstytucji. Przyjęcie powyższej tezy jest dopuszczalne, jeśli mamy do czynienia z jedną określoną formą aktu prawnego. W takim wypadku zmiana tego aktu powinna następować w takiej samej formie. W wypadku umów międzynarodowych ich zawieranie, ratyfikowanie i wypowiedanie następuje w drodze zróżnicowanych procedur. Ponadto art. 90 Konstytucji wprowadza normę szczególną względem wyżej sformułowanej tezy. Z woli ustrojodawcy, tryb wskazany w art. 90 Konstytucji ma być stosowany, jeśli przedmiotem umowy międzynarodowej jest przekazanie kompetencji. Wykładnia językowa przemawia więc za stosowaniem tego przepisu tylko wówczas, gdy zachodzi wskazana w nim przesłanka. W cytowanym przepisie brak jest dodatkowego zastrzeżenia, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji dotyczy również wszelkich zmian tego rodzaju umowy. *A contrario* należy więc przyjąć, że jeżeli przedmiotem umowy zmieniającej nie jest przekazanie kompetencji, to tryb określony w art. 90 Konstytucji nie ma zastosowania. Rozumowanie *a contrario* wzmacnia konstytucyjna aksjologia oraz wykładnia celowościowa art. 90 Konstytucji. Podstawy konstytucyjnej aksjologii wskazują, że istota koncepcji ustrojodawcy wyklucza możliwość zastosowania trybu wskazanego art. 90 ust. 2 Konstytucji, gdy będzie miała miejsce jakakolwiek zmiana umowy.

Podobnie postąpił ustawodawca. W art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych przyjął, że zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Nie ma tu zatem mowy o „takim samym trybie”. Nie można zatem wykluczyć, że zmiana umowy międzynarodowej przyjętej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji nastąpi w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, jeśli na podstawie umowy miałyby dojść do przekazania kompetencji organów państwa.

Dodać należy, że akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna operacja („zwrot kompetencji”) wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji.

Teza wnioskodawcy o tożsamości formy nie znajduje też uzasadnienia na gruncie prawa międzynarodowego.

6.6.3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia art. 90 Konstytucji wspiera zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, stwierdził, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać tę konstytucyjną zasadę wywodzoną z preambuły oraz art. 9 Konstytucji. Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Trybunał zaznaczył, że wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić „do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”. W tym kontekście należy też przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). TK stwierdził: „Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej)

tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej”.

6.6.4. Podsumowując, nawet jeżeli przyjąć, że w wypadku zmiany umowy, której przedmiotem było przekazanie kompetencji organów władzy państwowej, istnieje swoiste domniemanie, że również na podstawie tej zmiany dochodzi do przekazania kompetencji, to jest to domniemanie względne i w niniejszej sprawie nie można go przyjąć. Nie można wysnuć generalnej zasady, że zgoda na zmianę umowy ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji, musi być wyrażona w tym samym trybie. Przyjęcia interpretacji, w myśl której każda zmiana umowy przenoszącej kompetencje ma się odbywać w tym samym trybie, tj. na podstawie art. 90 Konstytucji, jak wskazano wcześniej, nie uzasadnia brzmienie tego przepisu ani jego funkcjonalna wykładnia. Konieczności stosowania art. 90 Konstytucji, w wypadku każdej zmiany umowy przenoszącej kompetencje, nie wymagają także wskazane wcześniej zasady konstytucyjne określające relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym.

7. Analiza zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z Konstytucją.

7.1. Zarzut i wzorzec.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji w zakresie trybu, w jakim zakwestionowana ustawa została uchwalona, ze względu na stworzenie prawno-traktatowych podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej – EMS – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, „a to w kwestii zarządzania warunkami uczestnictwa Polski w unii walutowej, przyznanie organom tegoż Europejskiego Mechanizmu Stabilności kompetencji władczych do decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego”.

Na wstępie należy stwierdzić, że wskazanie art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji jako wzorca związkowego, bez dodatkowego uzasadnienia, prowadzi do wniosku, że przedstawiona argumentacja, mająca przemawiać za naruszeniem art. 90 Konstytucji, odnosi się również do art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

W tym kontekście należy zauważyć, że z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji można wywieść dwie normy. Pierwsza z nich ustala kwestię większości oraz kworum w wypadku uchwalania ustaw; regulacja ta odnosi się wyłącznie do Sejmu (odpowiednie zastosowanie art. 120 Konstytucji w postępowaniu w Senacie wynika z art. 124 Konstytucji). Druga norma, którą można wywieść z brzmienia art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji, jest następująca: ustawy nie są uchwalane zwykłą większością głosów, gdy Konstytucja przewiduje inną większość lub kworum. Pierwsza norma stanowi zatem regułę podstawową, która znajduje zastosowanie, jeśli inny przepis Konstytucji nie przewiduje odmiennej większości. Taki wyjątek stanowi właśnie art. 90 ust. 2 Konstytucji. Jak trafnie podnosi Sejm, wspólna (związkowa) rekonstrukcja wzorca kontroli w kontekście postawionego przez wnioskodawcę zarzutu (zasadność zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji) jest zatem możliwa wyłącznie na podstawie art. 90 oraz art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji. A zatem wzorzec kontroli tworzą art. 90 Konstytucji w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

7.2. Aspekt formalny – procedura kładki.

Decyzja Rady została podjęta w trybie uproszczonym, przewidzianym w art. 48 ust. 6 TUE, który zezwala Radzie Europejskiej, stanowiącej jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i, w niektórych wypadkach, Europejskim Bankiem Centralnym, przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub niektóre postanowienia części trzeciej TFUE. Decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych Unii w traktatach, a jej wejście w życie jest uzależnione od późniejszego jej zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii może nastąpić w trybie zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii (art. 48 ust. 2-5 TUE).

Na taki tryb zmiany TFUE Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę, ratyfikując traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, w szczególności Traktat z Lizbony. W wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przewidziany w art. 48 ust. 6 TUE uproszczony tryb zmiany TFUE odpowiada wymogom zawartym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż dopuszcza zmianę na podstawie decyzji Rady tylko w wypadkach, w których nie prowadzi to do zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Ewentualne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach w wyniku tej zmiany byłoby możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji dotyczących przekazania kompetencji

na podstawie umowy międzynarodowej. „Jednakże jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Nie nastąpi więc przekazanie «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach». Nie chodzi zatem o przekazanie kompetencji”. Decyzja Rady w motywie 6 podkreśla, że: „Zmiana dotyczy jednego z postanowień zawartych w części trzeciej TFUE i nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

Ten formalny aspekt regulacji, z oczywistych względów, nie może przesądzić oceny w kwestii konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji. Jednakże wiąże się z oceną, której dokonał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle, dotyczącym m. in. zasadności zastosowania uproszczonego trybu (art. 48 ust. 6 TUE) zmiany art. 136 TFUE (zob. pkt 7.4 w części III niniejszego uzasadnienia).

7.3. Zmiana art. 136 TFUE – brak przeniesienia kompetencji organów władzy.

7.3.1. Wnioskodawca wskazuje, że przedmiotem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej, jaką jest Europejski Mechanizm Stabilności, są: 1) kompetencje władcze w zakresie decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, 2) rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji TSUE oraz Trybunału Obrachunkowego; 3) ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej, 4) uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakres zmiany wprowadzonej w art. 136 TFUE, odpowiada kryterium, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Jednocześnie analiza charakteru nowej regulacji prowadzi do wniosku, że zmiana ta nie oznacza przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem decyzji Rady nie były kompetencje organów władzy państwowej, nie mogło więc dojść do ich przekazania. Skoro jednak na podstawie decyzji Rady doszło do zmiany art. 136 TFUE, można rozważać, czy zmiana ta, jak stwierdza wnioskodawca, stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (EMS) kompetencji organów władzy państwowej w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przypomnijmy, że według art. 136 ust. 3 TFUE, „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

7.3.2. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając dotychczasowe ustalenia, nie podzielił zarzutów wnioskodawcy. Przede wszystkim należy podkreślić, że dodana do art. 136 ust. 3 TFUE norma nie wskazuje ani organizacji międzynarodowej, ani organu takiej organizacji, której miałyby zostać przekazane kompetencje przysługujące organom władzy państwowej. Przepis ten jest adresowany do państw członkowskich UE, których walutą jest euro; nie nakłada natomiast nowych obowiązków lub zadań i nie przewiduje nowych obszarów działalności lub odpowiedzialności czy to Unii Europejskiej jako całości, czy też jej konkretnych instytucji (warto zauważyć, że żadna z instytucji Unii nie została w tym przepisie wymieniona). Znaczenie tego przepisu sprowadza się do uznania kompetencji państw członkowskich, których walutą jest euro, do zawierania między sobą traktatów. Polska, jako kraj nienależący do strefy euro, nie jest w tej chwili adresatem zawartej w tym przepisie normy, nie będzie uczestniczyć (nie uczestniczyła) w tworzeniu EMS i nie może być beneficjentem udzielanej przez niego pomocy. 7.3.3. Normie tej brakuje również drugiego istotnego z punktu widzenia art. 90 ust. 1 Konstytucji elementu, polegającego na wskazaniu dziedziny i zakresu przekazania kompetencji. Wysoki stopień ogólności nowo wprowadzanego postanowienia nie pozwala na stwierdzenie, że Unia czy też jej instytucje uzyskały nowe kompetencje do stanowienia prawa czy też podejmowania innych aktów władczych skutecznych względem państw członkowskich lub ich obywateli; żaden z tych organów nie został nawet w tym przepisie wymieniony. Z art. 136 ust. 3 TFUE wynika, że jest to podstawa działania państw, a nie instytucji. Świadczy o tym sformułowanie tego przepisu i porównanie z art. 136 ust. 1 TFUE.

Poza zakresem normatywnym postanowienia wprowadzanego do TFUE na mocy decyzji Rady, której dotyczy kwestionowana w niniejszym postępowaniu ustawa o ratyfikacji decyzji, pozostaje natomiast zagadnienie udziału organów UE w EMS. Ich kompetencje w tym mechanizmie kształtuje bowiem nie podawana w wątpliwość zmiana TFUE, ale dopiero konkretne postanowienia TEMS. Należy raz jeszcze z całą mocą podkreślić, że art. 136 ust. 3 TFUE stanowi tylko wyraz uznania kompetencji państw członkowskich, do których jest adresowany.

7.3.4. Wnioskodawca podniósł, że dodany na mocy decyzji Rady ust. 3 w art. 136 TFUE powinien być odczytywany w połączeniu z postanowieniami zawartego przez państwa członkowskie strefy euro TEMS, ponieważ to z jego treści wynika przekazanie kompetencji Komisji Europejskiej, EBC i TSUE.

W ocenie Trybunału, stanowisko to opiera się jednak na błędnym założeniu, że art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie stabilizacyjnym i tym samym z chwilą przystąpienia do strefy euro Polska będzie prawnie zobowiązana do ratyfikacji TEMS. Tak daleko idącego znaczenia normie tej nie można jednak przypisać; z uznania kompetencji państw członkowskich strefy euro do stworzenia mechanizmu stabilizacyjnego nie sposób jeszcze – przy obecnym brzmieniu art. 136 ust. 3 TFUE – wysnuć wniosku o obowiązkowym uczestnictwie w tym instrumencie.

Art. 136 TFUE znajduje się w części III, tytule VIII, rozdziale IV zatytułowanym: „Postanowienia szczególne dla Państw Członkowskich, których walutą jest euro”. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że norma art. 136 ust. 3 TFUE zaktualizuje się dla Polski z chwilą przyjęcia euro, do czego Polska zobowiązała się w traktacie akcesyjnym. Jej treść – poddana dokładniejszej ocenie poniżej – nie ulegnie jednak wówczas zmianie i nadal będzie się sprowadzać przede wszystkim do rozgraniczenia kompetencji państw członkowskich od kompetencji wyłącznych UE w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro.

7.3.5. Niepokój wnioskodawców wzbudza dodatkowo motyw 7 TEMS, w myśl którego wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS. W konsekwencji wejścia do strefy euro, państwa członkowskie powinny stać się członkami EMS mającymi te same pełne prawa i obowiązki, jak państwa strony. Motyw ten nie może być jednakże odczytywany w oderwaniu od postanowień normatywnych zawartych w TEMS, w szczególności jego art. 47, przewidującego obowiązek ratyfikacji traktatu przez przystępującą stronę. Jak stwierdzono wcześniej, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację (zob. pkt 4.2 w części III niniejszego uzasadnienia).

7.3.6. Nie sposób również – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – podzielić wątpliwości wnioskodawcy odnoszących się do zmiany zasad przystąpienia do strefy euro, do czego Polska zobowiązała się, ratyfikując traktat akcesyjny. W ślad za uznaniem kompetencji państw członkowskich strefy euro do zawarcia umowy o ustanowieniu mechanizmu stabilizacyjnego nie zostały bowiem zmienione zasady traktatowe, na jakich przystąpienie to może nastąpić (kryteria konwergencji, art. 140 TFUE i protokół nr 13 do TUE); w szczególności dodany art. 136 ust. 3 TFUE nie uzależnia możliwości przyjęcia euro od (uprzedniej) ratyfikacji TEMS.

Ewentualne przekazanie kompetencji Komisji Europejskiej, EBC oraz TSUE na mocy postanowień tego traktatu mogłyby tym samym nastąpić dopiero przez jego ratyfikację. Z uwagi na to, że art. 136 ust. 3 TFUE ani nie zobowiązuje Polski do ratyfikacji TEMS, ani nie tworzy podstawy przekazania organom unijnym kompetencji w ramach mechanizmu stabilizacyjnego, ocena konkretnych rozwiązań zawartych w tym traktacie, w szczególności z punktu widzenia przekazania kompetencji, nie mieści się jednak w zakresie niniejszego postępowania. Należy w tym miejscu zauważyć, że najdalej idące wątpliwości podnoszone przez C. Mika (zob. *Opinie...*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 158), odnoszące się do kompetencji EMS, dotyczą sytuacji skorzystania przez państwo członkowskie z udzielanego przez niego mechanizmu pomocowego, nie zaś dopuszczalności utworzenia takiego instrumentu bądź zasad uczestnictwa w nim. Ocena taka mogła zostać dokonana dopiero w ramach ewentualnego badania zgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej do ratyfikacji TEMS.

7.3.7. Nawet gdyby przyjąć za J. Barczem i K. Kubuj (zob. *Opinie...*, *op.cit.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 163-164), że z art. 2 TEMS wynika obowiązek państw przystępujących do strefy euro jednoczesnego przystąpienia do TEMS, to brak jest jakiegokolwiek wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego lub unijnego, która nakazywałaby przestrzeganie norm zawartych w traktacie międzynarodowym, którego Polska nie jest stroną. Podstawy takiej nie mogą tworzyć TUE i TFUE, ponieważ TEMS nie należy do prawa unijnego tworzonego w ramach kompetencji prawodawczych przysługujących UE. W szczególności za taką podstawę nie może zostać uznany nowo dodany art. 136 ust. 3 TFUE. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że norma uznająca kompetencję państw członkowskich strefy euro, wynikającą z ich suwerenności, do zawarcia umowy takiej, jak TEMS, nie może być interpretowana w ten sposób, by nakładała ona na państwa nieuczestniczące w tworzeniu tego mechanizmu prawny obowiązek przystąpienia do niego.

Skoro znaczenie art. 136 ust. 3 TFUE ogranicza się tylko do oddzielenia kompetencji do zawierania umów międzynarodowych przysługujących państwom członkowskim od kompetencji wyłącznych do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro przeniesionych na UE na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c TFUE, to art. 136 ust. 3 TFUE musi być rozumiany w ten sposób, że także państwom członkowskim objętym derogacją nadal przysługuje wynikająca z ich suwerenności kompetencja do zawierania i przystępowania do umów międzynarodowych o tyle, o ile nie narusza to kompetencji wyłącznych UE określonych w TFUE.

7.3.8. Analiza treści decyzji Rady prowadzi do konkluzji, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie przekazuje kompetencji organów władzy państwowej w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniu art. 90 Konstytucji. Decyzja Rady potwierdza jedynie kompetencję państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności;

sama Unia nie zyskuje żadnych uprawnień, których nie miałyby przed wejściem tej decyzji w życie. Uzależnienie pomocy finansowej od spełnienia rygorystycznych warunków ma jedynie zapewnić, by pomoc udzielana była w zgodzie z prawem Unii. Nowy przepis traktatowy nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji; nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany TFUE.

Można zgodzić się, że dopiero TEMS stwarza taką możliwość, ale w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samo „stworzenie możliwości” nie jest równoznaczne z przekazaniem kompetencji. Podobny poniekąd problem rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z 24 listopada 2010 r., o sygn. K 32/09. TK stwierdził (badając Traktat z Lizbony), że zarzuty wnioskodawcy dotyczą możliwości stosowania postanowień traktatu w sposób rozszerzający zakres kompetencji już przekazanych, „odnoszą się zatem do wyobrażeń wnioskodawców na temat sposobu stosowania traktatu w przyszłości. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny hipotetycznego sposobu stosowania Traktatu z Lizbony. Tego rodzaju praktyka pozostaje poza zakresem właściwości sądu konstytucyjnego dopóty, dopóki nie przejawia się w postaci konkretnych regulacji podlegających na mocy art. 188 Konstytucji kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wnioski odnoszące się do potencjalnego stosowania traktatu w sposób z traktatem sprzeczny wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (zob. pkt 2.6 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 32/09).

Decyzja, czy wiązać się TEMS, a także w jakiej procedurze (ratyfikacyjnej), zostanie podjęta w przyszłości. Również ocena konstytucyjności TEMS może nastąpić dopiero w momencie wiązania (związania) się tą umową międzynarodową. Polska obecnie nie jest sygnatariuszem tego traktatu (nie podpisała go i nie wszczęła postępowania ratyfikacyjnego). Dlatego też analiza treści TEMS nie może determinować oceny ustawy o ratyfikacji decyzji. Zasadnicze znaczenie ma regulacja przewidziana w decyzji Rady, zmieniającej art. 136 ust. 3 TFUE.

Gdyby nawet przyjąć, że już sam art. 136 ust. 3 TFUE stworzył podstawy do modyfikacji warunków przystąpienia Polski do strefy euro (przez stworzenie podstawy utworzenia mechanizmu i obowiązek przystąpienia do TEMS, bez szansy jego renegocjacji), to należy zgodzić się, że od strony formalnej przekazanie kompetencji nastąpi dopiero wraz z ratyfikacją TEMS. Mając na względzie dynamikę sytuacji w UE, nie można wykluczyć, że w przyszłości warunki przystąpienia do strefy euro mogą zostać zmienione. Wyrażenie zgody na ratyfikację decyzji Rady w trybie art. 90 Konstytucji można by interpretować jako uznanie, że doszło do przekazania kompetencji i wyrażenia zgody na „przyszłe”, nie do końca określone warunki wstąpienia. To rodziłoby niebezpieczeństwo udzielenia „zgody blankietowej” i wątpliwość, czy z chwilą wstępowania do strefy euro istniałyby podstawy do dodatkowej deklaracji Polski w kwestii przystąpienia do TEMS.

7.3.9. Mając na względzie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi do przekazania kompetencji organów władzy w rozumieniu art. 90 Konstytucji, zastosowanie trybu przewidzianego w tym przepisie nie byłoby uzasadnione. Za właściwy tryb uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji należy uznać tryb przewidziany w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zastosowanie trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji może okazać się uzasadnione w przyszłości, tj. w momencie przystąpienia do strefy euro i podjęcia decyzji o związaniu się TEMS. Decyzje w tej kwestii będą wymagały także rozważenia wprowadzenia zmian w Konstytucji, dotyczących pozycji Narodowego Banku Polskiego i Trybunału Stanu.

7.4. Pytanie prejudycjalne przed TSUE w sprawie Pringle.

7.4.1. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego koresponduje ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości UE, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji, uznał za wiążące stwierdzenie TSUE, że zmiana art. 136 ust. 3 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji (motyw 73 wyroku), jak również ustalenia TSUE w kwestii ważności i wykładni decyzji Rady.

Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na wątpliwości przedstawione przez irlandzki *Supreme Court*, stwierdził brak okoliczności podważających ważność decyzji Rady oraz uznał, że postanowienia traktatów (tj. art. 4 ust. 3 i art. 13 TUE oraz art. 2 ust. 3, art. 3 ust. 1 lit. c i art. 3 ust. 2, art. 119-123 i 125-127 TFUE), a także zasada ogólna skutecznej ochrony sądowej nie stoją na przeszkodzie zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak TEMS zawarty w Brukseli 2 lutego 2012 r., ani ratyfikacji owego traktatu przez te państwa członkowskie. Prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji wskazanego traktatu nie jest przy tym uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady.

7.4.2. TSUE stwierdził po pierwsze, że postanowienia TUE i TFUE nie powierzają Unii szczególnej kompetencji do utworzenia takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w decyzji Rady. Wprawdzie art. 122 ust. 2 TFUE uprawnia Unię do udzielania jednostkowej pomocy finansowej państwom członkowskim napotykającym trudności lub zagrożonym poważnymi trudnościami z powodu klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności

pozostających poza ich kontrolą, jednakże przepis ten nie stanowi właściwej podstawy prawnej utworzenia takiego mechanizmu stabilności, jak przewidziany w tej decyzji. Zarówno bowiem stały charakter tego mechanizmu, jak i cel w postaci zapewnienia stabilności finansowej strefy euro jako całości stoją na przeszkodzie jego powołaniu na podstawie wskazanego postanowienia TFUE. Wprawdzie art. 143 ust. 2 TFUE również pozwala Unii, pod pewnymi warunkami, udzielać państwom członkowskim pomocy wzajemnej, ale postanowienie to dotyczy tylko państw członkowskich, których walutą nie jest euro. W odniesieniu do pytania, czy Unia mogłaby ustanowić mechanizm stabilności analogiczny do przewidzianego w decyzji Rady na podstawie art. 352 TFUE, Trybunał stwierdził, że Unia nie skorzystała z kompetencji przysługującej jej na mocy tego postanowienia, a ono samo w żadnym razie nie nakłada na Unię zobowiązania do działania.

7.4.3. Odnosząc się do zagadnienia zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach na podstawie postanowienia dodawanego decyzją Rady, Trybunał stwierdził, że art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza istnienie kompetencji państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności i ma za zadanie zapewnić, by funkcjonował on w zgodzie z prawem Unii, stanowiąc, że pomoc finansowa z tego mechanizmu będzie uzależniona od spełnienia rygorystycznych warunków. Tym samym zmiana nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, ponieważ nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie tej zmiany TFUE. TSUE zwrócił uwagę, że nawet jeżeli TEMS przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC, nie powoduje to w każdym razie nieważności decyzji Rady, która dopuszcza jedynie utworzenie przez państwa członkowskie mechanizmu stabilności i milczy na temat ewentualnej roli w tym mechanizmie instytucji Unii.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił z całą mocą, że skoro ani art. 122 ust. 2 TFUE, ani żadne inne postanowienie TUE lub TFUE nie powierzają Unii szczególnej kompetencji do utworzenia stałego mechanizmu stabilności tego rodzaju jak EMS, państwa członkowskie są w świetle art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE uprawnione do podejmowania działań w tej dziedzinie. Zmiana art. 136 TFUE na mocy art. 1 decyzji Rady potwierdza jedynie kompetencję przysługującą państwom członkowskim, nie powierza im natomiast żadnej nowej kompetencji. Stąd też zawarcie traktatu takiego jak TEMS jest dopuszczalne, nawet gdyby zaskarżona decyzja nie weszła w życie. TSUE zwrócił przy tym uwagę, że ustanowienie EMS nie narusza także kompetencji Unii do udzielania na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE jednostkowej pomocy finansowej jednemu z państw członkowskich w razie stwierdzenia, że napotyka ono trudności lub jest zagrożone poważnymi trudnościami z powodu klęski żywiołowej lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą.

7.4.4. TSUE odniósł się również do relacji EMS i art. 125 TFUE, zgodnie z którym Unia lub państwo członkowskie „nie odpowiada za zobowiązania” innego państwa członkowskiego ani „ich nie przejmuje”. W ocenie TSUE z normy tej wynika, że postanowienie to nie zakazuje Unii i państwom członkowskim wszelkich form pomocy finansowej dla innych państw członkowskich. Zakazuje ono Unii i państwom członkowskim udzielania jedynie takiej pomocy finansowej, która skłaniałaby korzystające z niej państwo członkowskie do odejścia od zrównoważonej polityki budżetowej. Natomiast art. 125 TFUE nie zakazuje udzielania pomocy finansowej przez państwo lub państwa członkowskie innemu państwu członkowskiemu, które nadal ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli, jeżeli warunki udzielenia owej pomocy skłaniają to państwo do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Udzielenie pomocy finansowej w ramach mechanizmu stabilności takiego jak EMS jest zatem zgodne z art. 125 TFUE, pod warunkiem że okaże się niezbędne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i podlega rygorystycznym warunkom. Instrumenty wsparcia na rzecz stabilności, jakie EMS może zastosować na podstawie art. 14-18 TEMS, wskazują, iż nie będzie on gwarantem zobowiązań finansowych państwa członkowskiego beneficjenta. Państwo to nadal będzie ponosić odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli.

7.4.5. Podsumowując, TSUE stwierdził jednoznacznie, że prawo UE nie sprzeciwia się zawarciu przez część państw członkowskich takiej umowy międzynarodowej jak TEMS (stwierdził również, że jest to zgodne z zasadą lojalności). TSUE potwierdził również, że zaangażowanie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, EBC i samego Trybunału) jest zgodne z prawem UE, nie wiąże się z przekazaniem Unii żadnych kompetencji władczych oraz odpowiada kompetencjom, którymi instytucje dysponują na podstawie TUE i TFUE. To znaczy, że z ustanowieniem EMS nie wiąże się powierzenie EMS kompetencji władczych.

7.5. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście rozpoznawanego wniosku należy zwrócić uwagę na wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12, zważywszy na podobieństwo (choć nie identyczność) sytuacji, w jakiej znalazło się inne państwo członkowskie, i zakres rozstrzyganych przed FTK zagadnień.

Kontroli konstytucyjności przez FTK podlegała ustawa wyrażająca zgodę na zatwierdzenie decyzji Rady. Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie tej ustawy w trybie zwykłym (art. 23 ust. 1 w powiązaniu z art. 59 ust. 1 ustawy zasadniczej), podkreślając w swym uzasadnieniu, iż nie dochodzi do przeniesienia praw zwierzchnich. „Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powoduje uruchomienia mechanizmu stabilizacyjnego, lecz jedynie stwarza państwom członkowskim możliwość utworzenia odpowiednich mechanizmów w oparciu o prawo międzynarodowe. Nie oznacza to w każdym razie przeniesienia kompetencji na organy Unii Europejskiej; środek ten dotyczy raczej kompetencji państw członkowskich oraz regulacji ich stosunku do systemu prawa monetarnego Unii. Jednocześnie mechanizm stabilizacji oparty na prawie międzynarodowym gwarantuje, że odpowiedzialność ponoszą wyłącznie te państwa członkowskie, które uczestniczą w przedmiotowym mechanizmie. W tym kontekście art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza suwerenność państw członkowskich, pozostawiając do ich decyzji określenie, czy i w jaki sposób, mechanizm stabilizacyjny zostanie utworzony” (pkt 236).

FTK, stwierdzając konstytucyjność tej ustawy, doszedł do konkluzji analogicznych jak TSUE. FTK podkreślił przede wszystkim, że nowy ust. 3 art. 136 TFUE ustanowił jedynie podstawę prawną powołania mechanizmu stabilności, który będzie mógł być uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne dla ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a udzielana przez niego pomoc podlega „rygorystycznym warunkom”. FTK sformułował zasadniczą konkluzję, stwierdzając, że z postanowieniami ust. 3 art. 136 TFUE nie wiąże się żadne przekazanie praw zwierzchnich przez RFN, w związku z tym co do zasady nie można odwoływać się do kryteriów oceny wynikających z zasady demokracji ustawy zasadniczej: „Z uchwaleniem ustawy dotyczącej art. 136 ust. 3 TFUE nie wiąże się powierzenie przez Bundestag innym aktorom kompetencji polityczno-budżetowych. (...) Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powołuje mechanizmu stabilności, lecz jedynie otwiera możliwość dla państw członkowskich ustanowienia takiego mechanizmu na podstawie międzynarodowo-prawnej. W związku z tym w żadnym wypadku nie dochodzi do powierzenia kompetencji instytucjom Unii Europejskiej” (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji...*, s. 23 i nast.).

Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny Austrii w wyroku z 16 marca 2013 r., SV-2/12-18.

7.6. Podsumowanie.

7.6.1. Trybunał dostrzega, że chociaż TEMS został zawarty przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, poza ramami prawnymi przewidzianymi w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, a znaczenie normatywne dodanego art. 136 ust. 3 TFUE polega na uznaniu i potwierdzeniu dopuszczalności zawierania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej tego typu umów międzynarodowych, powołanie EMS zmieniło w rzeczywistości architekturę Unii Gospodarczej i Walutowej. Powstanie tej instytucji wzmocniło powiązania między państwami sygnatariuszami TEMS. Nie ulega wątpliwości, że istnienie stałego mechanizmu ratunkowego dla państw, które popadły w poważne trudności finansowe, będzie miało wpływ na zasady rozwiązywania problemów z ich wypłacalnością. O ile dotknięte nimi państwo złoży wniosek o udzielenie pomocy z EMS, zostanie ono poddane surowym rygorom dotyczącym wykorzystania tej pomocy, których przestrzeganie nadzorować będą również instytucje europejskie. Państwa przystępujące do TEMS zobowiązują się przy tym, już w chwili podpisania TEMS, do pokrycia swojego udziału w kapitale tej instytucji, a także do wniesienia – po spełnieniu dalszych przesłanek – środków na pokrycie kapitału subskrybowanego, a nawet pokrycia udziałów niewypłacalnych państw członków. Wiąże się to ze znacznym obciążeniem budżetowym dla zobowiązanych państw.

Postanowienia TEMS nie dotyczą jednak państw nienależących do Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli objętych derogacją. Utworzenie EMS nie zmieniło zasad przyjęcia wspólnej waluty; jak Trybunał zauważył wcześniej, nie uległy zmianie przepisy traktatowe określające zasady uchylecia derogacji. Należy jednak zauważyć, że w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego przyjęcia euro, państwa objęte derogacją, w tym ewentualnie w przyszłości także Polska, będą zobowiązane rozważyć konieczność przystąpienia do EMS. Zagadnienie ratyfikacji TEMS stanie się jednym z istotnych składników przyszłej decyzji politycznej dotyczącej przyjęcia euro, jeśli ten traktat wówczas nadal będzie obowiązywać. Z uwagi na dynamikę przemian zachodzących w Unii Europejskiej, trudno jest jednak dzisiaj ocenić, czy do chwili wprowadzenia euro przez Polskę TEMS pozostanie umową międzynarodową wiążącą (na zasadzie dobrowolności) tylko państwa posiadające wspólną walutę, czy też zostaną podjęte próby włączenia go do unijnego systemu prawnego.

Dodany art. 136 ust. 3 TFUE przede wszystkim nie zmienił jednak tego, że przystąpienie do strefy euro uzależnione jest – oprócz konieczności spełnienia kryteriów konwergencji ekonomicznej – także od wymogu spełnienia kryteriów konwergencji prawnej. W wypadku Polski będzie to wymagać zmiany wielu aktów normatywnych. Ustawy dostosowujące w przyszłości polskie prawo do wymogów strefy euro, tak jak ewentualna ustawa

o udzieleniu zgody na ratyfikację TEMS, będą mogły zostać poddane kontroli Trybunału z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

7.6.2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowana ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi do przekazania kompetencji organów władzy państwowej, w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Art. 136 ust. 3 TFUE (umieszczony wśród postanowień szczególnych dla państw członkowskich, których walutą jest euro), nie wiąże się z przekazaniem organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten rozstrzyga wątpliwość, czy w świetle traktatów państwa ze strefy euro mogą świadczyć pomoc wzajemną. Państwa członkowskie skorzystały z tej potwierdzonej możliwości, przystępując do TEMS, traktatu zawartego poza ramami prawnymi UE, co dodatkowo wyklucza tezę o zwiększeniu kompetencji przyznanych UE. Potwierdził to TSUE w odniesieniu do prawa UE i FTK w odniesieniu do prawa krajowego. Nie ma podstaw do twierdzenia, że decyzja Rady stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – EMS – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Nie występuje chronologiczna zależność pomiędzy zmianą TFUE a TEMS. Polska nie jest stroną TEMS, TEMS nie nakłada na Polskę żadnych obowiązków, nie powoduje zmian w zasadach wykonywania przez polskie organy kompetencji w zakresie prowadzenia polityki finansowej. Dokonana na mocy decyzji Rady zmiana art. 136 TFUE nie wprowadza też istotnych zmian, mających znaczenie z punktu widzenia ustroju UE.

Trybunał Konstytucyjny, uznając, że zakwestionowana ustawa nie wiąże się z kompetencjami organów władzy państwowej, przyjął, że właściwym trybem uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji była procedura przewidziana w art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tej konstatacji jest stwierdzenie nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli; zastosowanie art. 90 Konstytucji nie byłoby właściwym trybem wyrażenia zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

7.7. Pozostałe wzorce kontroli.

Wnioskodawca zarzucił ponadto, że ze względu na „stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, poprzez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa”, ustawa o ratyfikacji decyzji dodatkowo narusza art. 219 i art. 146 Konstytucji.

Wnioskodawca postawił zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 219 oraz art. 146 Konstytucji, niejako obok głównego zarzutu, przy czym powołał cały art. 219 oraz cały art. 146 Konstytucji, nie uzasadniając w istocie tezy o niezgodności tej ustawy z tymi przepisami.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że właściwe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe, wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (zob. wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. K 26/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 40 i 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć badanie ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 219 i art. 146 Konstytucji.

8. Zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji oraz z art. 48 ust. 6 TUE.

8.1. Według wnioskodawcy, decyzja Rady została wydana bez podstawy prawnej (wykracza poza ramy art. 48 ust. 6 TUE), a w konsekwencji ratyfikacja tej decyzji przez Polskę prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że do porządku prawnego wejść przepisy, które zostały wprowadzone do TFUE w sposób nielegalny. Z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji.

Wnioskodawca zakłada, że negatywna ocena prawidłowości trybu przyjęcia decyzji Rady przesądziła o niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE.

Już na wstępie należy zauważyć, że zarzut wnioskodawcy został skonstruowany na dwóch płaszczyznach. Formalnie wnioskodawca bezpośrednio kwestionuje zgodność ustawy krajowej z ratyfikowaną umową

międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, co mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Ustawa ratyfikacyjna może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego co do jej zgodności z aktem hierarchicznie wyższym. Nie można przy tym wykluczyć kontroli ustawy z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa unijnego (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Jednakże na tle niniejszej sprawy wnioskodawca oczekuje w istocie ustalenia, czy art. 48 ust. 6 TUE stanowi właściwą podstawę przyjęcia decyzji Rady, zaś ten aspekt zarzutu wymagałby konfrontacji decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 TFUE z art. 48 ust. 6 TUE, co wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

O intencjach wnioskodawcy świadczy uzasadnienie zarzutu. Wnioskodawca, odwołując się do wyroku TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, podnosi, że: „Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne) wydając określone przepisy prawa działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności”. Wnioskodawca pomija jednak kontekst tego stwierdzenia (zob. pkt 10.2. części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 18/04). Dalej Trybunał stwierdził, że „Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”.

Przytoczony fragment rozważań Trybunału Konstytucyjnego odnosił się do zarzutu naruszenia przez art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE) – w części dotyczącej powinności zadawania pytań prejudycjalnych – przepisów Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Trybunał Sprawiedliwości jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości orzeka na zasadzie wyłączności (współ z Sądem Pierwszej Instancji – w sprawach objętych kognicją tego sądu) o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[r]atyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich” (pkt 10.3 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 18/04). Powyższy pogląd został podtrzymany w postanowieniu TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177). Trybunał podkreślił, że podział kompetencji pomiędzy sądy państw członkowskich a ETS w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego jest następujący: wykładnia należy do ETS, a stosowanie prawa – rozumiane jako zastosowanie normy prawa wspólnotowego do ustalonego przez sąd stanu faktycznego – należy do sądu państwa członkowskiego, który w danej sprawie jest związany wykładnią (zob. pkt 4.1 w części III uzasadnienia postanowienia o sygn. P 37/05).

8.2. Należy zatem stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do orzekania o ważności aktów Unii Europejskiej. „O tym, czy Unia bądź odpowiednia instytucja unijna dysponowała kompetencją do ustanowienia aktu, decyduje, zgodnie z Traktatami, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kontrolując m.in. legalność aktów unijnych (art. 263 TFUE) oraz rozstrzygając o ważności tych aktów w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Powodem orzeczenia o nieważności aktu może być m.in. brak kompetencji do jego wydania” (K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires – między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 518).

W wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97), TK stwierdził: „Państwa członkowskie mają kompetencje do wystąpienia ze skargą do sądów unijnych na legalność aktów prawa pochodnego (art. 263 TFUE). Ponadto sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości wyraża pogląd, że sądy krajowe nie mają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego. Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne (por. wyrok TS z 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199)”.

W ramach kompetencji przewidzianej w art. 267 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrzył wniosek *Supreme Court* (Irlandia) z 3 sierpnia 2012 r. o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa C-370/12). Jak wspomniano wyżej (zob. pkt 7.4 części III niniejszego uzasadnienia), TSUE w wyroku w sprawie Pringle stwierdził – ustosunkowując się do zarzutu braku kompetencji, ponieważ pytanie dotyczy ważności przepisu prawa pierwotnego – że jako instytucja powołana na podstawie art. 19 ust. 1 akapitu pierwszego TUE do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE. Jednocześnie uznał, że zmiana art. 136 TFUE

nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, a zatem mogła być dokonana z zastosowaniem uproszczonej procedury, zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE.

8.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, należy stwierdzić, że wskazany wzorzec kontroli jest wzorcem nieadekwatnym. Kontrola trybu uchwalenia ustawy polega na zbadaniu zgodności procedury uchwalenia aktu (kwestionowanych przepisów) z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. Stąd też należy uznać, że pomiędzy kwestionowaną ustawą (ustawa o ratyfikacji decyzji) a wzorcem kontroli (art. 48 ust. 6 TUE) nie występuje relacja adekwatności. Treść decyzji Rady została przeanalizowana w niniejszej sprawie jako materialna zawartość upoważnienia wyrażonego w ustawie o ratyfikacji. Ocena, czy – w świetle art. 48 ust. 6 TUE – przyjęta w decyzji Rady zmiana zwiększa kompetencje przyznane Unii Europejskiej i czy została podjęta we właściwym trybie, nie mieści się w ramach tej analizy. Art. 48 ust. 6 TUE może stanowić wzorzec kontroli w kontekście oceny trybu podjęcia samej decyzji Rady (tak stało się w postępowaniu przed TSUE). Oceny legalności decyzji Rady dokonał TSUE w wyroku w sprawie Pringle. Stwierdził: „W wyniku rozpatrzenia pierwszego pytania nie stwierdzono niczego, co by podważało ważność decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro”.

Biorąc pod uwagę, że ani z treści przepisów, ani z treści wniosku i uzasadnienia nie dało się wyprowadzić wspólnej płaszczyzny porównawczej kwestionowanej regulacji z wzorcem kontroli, Trybunał uznał, że ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 48 ust. 6 TUE.

8.4. Wnioskodawca postawił również zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1); zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2); umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa (ust. 3).

Wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie art. 88 Konstytucji przez zakwestionowaną ustawę. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie badania ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Wniosek o „wykładnię”.

Wnioskodawca wnosi w końcowej części wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni dotyczącej formy wiązania się przez Rzeczpospolitą Polską decyzjami organu ponadnarodowego jakim jest Rada Europejska oraz wykładni dotyczącej procedury obowiązującej organy władzy państwowej w Polsce do przyjmowania i negocjowania takich decyzji”. Tak sformułowany wniosek o „wykładnię” należy potraktować jako niedopuszczalny. Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do ustalania powszechnej wykładni ustaw, rozumianej jako wydawanie – w odrębnie unormowanej procedurze – abstrakcyjnej odpowiedzi w kwestii znaczenia i prawnej treści określonego przepisu ustawy. Ustalanie powszechnej wykładni ustaw należało do właściwości polskiego Trybunału Konstytucyjnego w latach 1989-1997.

Można zakładać, że wnioskodawca ma tego świadomość i w istocie zarzuca brak określonego uregulowania w ustawie o umowach międzynarodowych. Wnioskodawca nie przedstawia jednak odpowiedniego wzorca kontroli, a sam wniosek „o dokonanie wykładni” został umieszczony nie w *petitum* pisma, ale w końcowym fragmencie uzasadnienia. Nie sposób zatem potraktować tak sformułowanego wniosku jako przedmiotu zaskarżenia (np. art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje...). Gdyby nawet rozpatrywać tak sformułowany problem, to brak wspomnianej regulacji należałoby potraktować jako zaniechanie legislacyjne. Wydaje się jednak, że zrekonstruowanie w tym wypadku przedmiotu zaskarżenia w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, nie znajduje podstaw (por. wyrok z 24 listopada 2010, sygn. K 32/09, pkt 1.2 w części III uzasadnienia – TK zakwalifikował jako zaniechanie legislacyjne brak szczegółowej regulacji mechanizmu współdziałania Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii).

Postępowanie w zakresie wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni (...)” podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Mirosława Granata. Uważam, że ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji) jest niezgodna z art. 90 Konstytucji. Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę, że rozprawa w sprawie o sygn. K 33/12 ujawniła występowanie rozbieżności w rozumieniu podstawowych sformułowań zawartych w tym przepisie ustawy zasadniczej. Odnosi się to zwłaszcza do kategorii „kompetencji”, będącej osią znaczeniową art. 90 Konstytucji. Stąd też pojawia się konieczność nie tylko zredefiniowania, ale wręcz zdefiniowania pojęcia kompetencji na użytek stosowania tego przepisu Konstytucji. Ponieważ zakres podmiotowy władzy państwowej jest szeroki i zróżnicowany, należy wyjść (a przynajmniej spróbować) od znaczenia możliwie ogólnego, którego treść odbiega od typowych ujęć administracyjnoprawnych – np. kompetencja w rozumieniu art. 90 Konstytucji to przeniesienie na podstawie umowy międzynarodowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub do właściwości organu międzynarodowego pola prawnie wyznaczonej aktywności organu władzy państwowej, której cechami konstytutywnymi są treść i sposób decydowania w sprawach przekazanych oraz przypisanie podmiotowi przejmującemu odpowiedzialności za działanie. Bez uporządkowania znaczenia powyższego pojęcia właściwie niemożliwe jest poprawne rozumienie i stosowanie art. 90 Konstytucji.

W ogólnym ujęciu kompetencja nie może być sprowadzana tylko do działań władczych i jawi się jako szczególny konglomerat czynności prawnych i działań faktycznych, osadzonych w konkretnych kontekstach społecznych, gospodarczych, prawnych, ale kwalifikowanych doniosłością skutków podejmowanych czynności i dokonywanych działań.

Rozprawa przeprowadzona w niniejszej sprawie nie dała także jasnej odpowiedzi na pytanie o relacje normatywne między art. 90 i art. 89 Konstytucji, co jest oczywistą konsekwencją nieładu pojęciowego w art. 90 Konstytucji.

Zmiana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) przez dodanie art. 136 ust. 3 powoduje realne i ważne – moim zdaniem – zmiany w prawnym i faktycznym otoczeniu państw członkowskich Unii. Ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE rozpoczyna istotny nowy rozdział relacji państwa polskiego, z trudnymi do przewidzenia, doniosłymi konsekwencjami (to także wskazuje na zasadność zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji) i to w każdej fazie procesu dochodzenia do strefy euro, zarówno przed wejściem do systemu, jak i po wejściu.

Podkreślić jednocześnie należy jedność merytoryczną i funkcjonalną art. 136 ust. 3 TFUE i pozostałych ustępów tego artykułu, które ustanawiają podstawy prawne środków (aktów prawnych) podejmowanych przez Radę Europejską w celu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich strefy euro (zob. A. Nowak-Far, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 803). Rozpatrzenie konsekwencji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w takim kontekście skutkuje niezasadnością poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 33/12, że dodana norma nie wskazuje ani organizacji międzynarodowej, ani organu takiej organizacji, której miałyby zostać przekazane kompetencje przysługujące organom władzy państwowej; nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji ani nie określa dziedziny i zakresu przekazania kompetencji. Z art. 136 TFUE bowiem wynikają jednoznacznie wszystkie te elementy, ze szczególnym dookreśleniem w ust. 3 tego przepisu zakresu przedmiotowego kompetencji przekazywanej Unii. Tym samym, w mojej ocenie, ustawa o ratyfikacji decyzji podlegała trybowi przewidzianemu w art. 90 Konstytucji.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Punktem wyjścia dla rozważenia sprawy trybu ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE 91 z 6.04.2011, s. 1), jest dla mnie zasada konstytucjonalizmu. Konstytucja, nawet w warunkach rozwoju Unii Europejskiej oraz prawa europejskiego, pozostaje najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1). Prymat ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce, pozostaje naczelną zasadą Konstytucji, mimo pogłębiania współpracy międzynarodowej i integracji europejskiej. Trybunał Konstytucyjny tego rodzaju podejście do znaczenia Konstytucji wyraził w swoim orzecznictwie związanym z różnymi aspektami członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Miało to miejsce na wstępie procesu integracji, czego przejawem jest wyrok z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49) dotyczący Traktatu Akcesyjnego, jak i w toku tego procesu. Przykładem jest wyrok z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108) dotyczący Traktatu Lizbońskiego. Trybunał wprowadził wówczas do swojego *acquis* „tożsamość konstytucyjną”.

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie art. 136 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) nie wchodzi w grę „przekazanie kompetencji” w przyjętym rozumieniu art. 90 Konstytucji. Polska nie jest adresatem badanego przepisu. Nie nakłada on na nasz kraj żadnego zobowiązania, gdyż znajdujemy się poza strefą euro. Nie możliwe jest podleganie rygorom Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (dalej: EMS), skoro przesłanką jaką jest członkostwo w strefie euro nie jest spełniona. Z kolei, w stosunku do państw członkowskich strefy euro do których art. 136 ust. 3 TFUE jest adresowany, przepis ten nie nakłada nowych obowiązków lub zadań i nie przewiduje nowych obszarów działalności lub odpowiedzialności czy to Unii Europejskiej jako całości, czy też jej konkretnych instytucji. Znaczenie tego przepisu sprowadza się w tym przypadku do uznania kompetencji państw członkowskich których walutą jest euro, do zawierania między sobą traktatów. Art. 136 ust. 3 TFUE ujęty więc został przez Trybunał jako nie wywołujący, w szczególności dla państwa pozostającego poza strefą euro, skutku prawnego. Wobec państwa ze strefy euro, przepis ten potwierdza zaś prawo do zawierania między nimi traktatów.

2. Trybunał znaczenie analizowanego przepisu odczytał nietrafnie, przede wszystkim w pierwszym ze wspomnianych zakresów, tj. w odniesieniu do Polski. Jeśliby podzielić ocenę Trybunału, że jego znaczenie jest „neutralne”, to zmiana TFUE nie miałaby sensu. Celem zmiany byłoby jedynie potwierdzenie faktu, że państwa członkowskie mogą Traktat (jakim jest EMS) zawrzeć, niejako obok prawa Unii Europejskiej.

Znaczenie art. 136 ust. 3 TFUE polega na tym, że państwa członkowskie EMS (i zarazem strefy euro), poprzez zawieranie traktatów na gruncie badanego przepisu, współwyznaczają warunki funkcjonowania strefy euro („jako całości”), bez udziału Polski, do której to strefy Polska, z mocy Traktatu Akcesyjnego, zobowiązana jest należeć. Zmiana ta będzie wiązać nasz kraj w momencie wejścia do tej strefy, gdyż musimy wówczas związać się Traktatem o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS). Przepis ten w momencie wejścia do strefy euro ukształtuje warunki wykonywania kompetencji organów państwowych przekazanych Traktatem Akcesyjnym. Na jego gruncie istnieje związek funkcjonalny między Europejskim Mechanizmem Stabilizacji a członkostwem w strefie euro, które to członkostwo (w strefie euro) jest zobowiązaniem podjętym w momencie akcesji. Na jego podstawie, państwa określają (EMS już funkcjonuje) warunki naszego członkostwa w unii walutowej. Wskazany związek między członkostwem w EMS a członkostwem w strefie euro, decyduje o relacji badanego przepisu z art. 90 Konstytucji. Art. 136 ust. 3 TFUE aktualizuje warunki naszego członkostwa w strefie euro. Wyznacza przynajmniej warunki na jakich będą wykonywane przekazane kompetencje organów państwowych. Im dłużej trwa derogacja członkostwa Polski w strefie euro, tym dłużej nasz kraj nie bierze udziału w jej kształtowaniu, a zobowiązany jest do niej należeć. Wspomniany związek funkcjonalny zmienia warunki naszego członkostwa w strefie euro określony w momencie ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego. Inne państwa współokreślają warunki naszego członkostwa w tej strefie. Prowadzi to do wniosku, że ma miejsce materialna modyfikacja sposobu wykonywania przekazanych kompetencji, do czego nasz kraj musi dostosować się. Nie ma więc podstawy do twierdzenia, że art. 136 ust. 3 TFUE „Polski nie dotyczy”. Na jego gruncie następuje zmiana (nie podejmuję się rozstrzygnięcia tego, czy jest to zmiana korzystna czy niekorzystna) w warunkach członkostwa Polski w unii walutowej. Ratyfikacja zmiany TFUE jest właściwe jedynym momentem w którym Polska współdecyduje

o kształcie owych nowych warunków uczestnictwa w strefie euro. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, raz jeszcze, że EMS funkcjonuje. Wcale nie jest bytem potencjalnym.

Znaczenie prawne art. 136 ust. 3 TFUE można wyrazić jeszcze w taki sposób, że wywołuje on skutek, który określam jako zobowiązująco-rozporządzający. Polska zobowiązuje się na gruncie tego przepisu do przeniesienia kompetencji organów na EMS, nie później niż w momencie uchylecia czasowej derogacji. Termin z art. 136 ust. 3 TFUE, iż państwa członkowskie „mogą” ustanowić [...], nie oznacza swobody lub wolności przystępowania do EMS, tak jak termin ten wydaje się rozumieć Trybunał Konstytucyjny. W istocie, chodzi o obowiązek przyjęcia przez państwo członkowskie TEMS, w celu wykonania zobowiązania przyjętego w Traktacie Akcesyjnym. Słowo „mogą” wskazuje tu jedynie na możliwy różny moment wejścia do EMS.

EMS (uruchamiany, jeśli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości) ze swej istoty, oznacza dzielenie się przez państwa członkowskie strefy euro kompetencjami i przekazywanie ich na rzecz EMS (por. opinia M. Szydło dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu). Natomiast rozporządzanie tymi kompetencjami przez EMS, następuje, w przypadku Polski, po uchyleniu derogacji, ale zobowiązanie do ich przekazania następuje obecnie. Zobowiązania te wiążą Polskę już teraz, natomiast ich skutek (wejście w życie), jest odroczone.

3. Trybunał stwierdził, że pogląd wnioskodawcy, iż art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie stabilizacyjnym, jest zbyt daleko idący. Trybunał nie podał podstawy na jakiej opiera ocenę, że dane założenie wnioskodawcy jest nietrafne. Pogląd Trybunału, wedle którego badanemu przepisowi tak dalece idącego znaczenia nie można przypisać, jest pozbawiony mocnej podstawy. Jest on wątpliwy, jeśli weźmiemy pod uwagę brzmienie innych przepisów TEMS. Motyw 7 preambuły TEMS stanowi, że „wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami ESM”. Wykładnia systemowa przepisów TEMS zdaje się wskazywać, iż racja co do znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE leży po stronie wnioskodawcy.

W świetle art. 136 ust. 3 TFUE, będąc członkiem strefy euro, nie można pozostawać poza EMS. Okoliczność ta rzutuje na rozumienie warunków wejścia do strefy euro uzgodnionych w Traktacie Akcesyjnym. Państwo które chce być członkiem strefy euro, musi być uczestnikiem EMS. Zależność ta prowadzi do wniosku, że poddanie się przez nasze państwo rygorystycznym warunkom udzielania wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach EMS (jak to stanowi art. 136 ust. 3 TFUE) wymaga uznania, że art. 90 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem dla kontroli takiego przepisu. Jeśli słowo „mogą” z art. 136 ust. 3 TFUE oznacza jedynie możliwość wyboru wejścia do EMS, a nie pełną swobodę w tym względzie państwa członkowskiego aspirującego do unii walutowej, istotą zaś EMS jest posiadanie kompetencji, które należą do państw członkowskich, to należy wnosić że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE dochodzi do przyjęcia zobowiązania polegającego na przekazaniu określonych kompetencji organów władzy państwowej. Uznanie, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 90 Konstytucji jest nieadekwatne, rodzi pytanie, jaki inny Traktat może być poddany kontroli w trybie art. 90 Konstytucji? Uważam, że dany wzorzec kontroli został dobrany właściwie. Trybunał orzekając w sentencji wyroku, że, tu sparafrazując jego myślenie, „nie dysponujemy miarą w art. 90 Konstytucji, dla oceny tego rodzaju przepisu”, zawężył znaczenie art. 90 Konstytucji.

Jestem przekonany, że art. 90 Konstytucji stosuje się nie tylko do umów stanowiących podstawę przekazania kompetencji organów państwowych, ale również do umów zmieniających zakres przekazanych kompetencji lub istotne elementy tych kompetencji, a także warunki wykonywania przekazanych kompetencji. Art. 136 ust. 3 TFUE zmienia w istotny sposób zasady funkcjonowania unii walutowej, zmienia zatem warunki wykonywania przekazywanych przez Polskę kompetencji w zakresie polityki pieniężnej, objętych Traktatem Akcesyjnym. Podpada zatem pod art. 90 Konstytucji.

Gdy ustrojodawca projektował art. 90 Konstytucji, to swoistym horyzontem dla niego była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Bez wątplenia, nie brał on pod uwagę posługiwania się przez Unię „metodą schengen-ską”. Nie przewidywano, że metoda ta będzie szerzej stosowana. Przyjmowany w niniejszym orzeczeniu Trybunału sposób rozumienia „przekazania kompetencji” wydaje się zaś na tyle zawężony, że testu z przekazania kompetencji na gruncie art. 90 Konstytucji, jak wolno sądzić, może nie przejść większość traktatów integracyjnych. Na wskutek zbiegu tych czynników, integracja europejska szerzej pojęta, przechodzi obok art. 90 Konstytucji. Sprzyja temu także pogląd doktrynalny o domniemaniu roli art. 89 Konstytucji w kontroli aktów integracyjnych. Tymczasem, według mnie, nie jest wykluczone to, że oba tryby ratyfikacji mogą być tu równoległe wobec siebie. Stąd, moim zdaniem, dany przepis Konstytucji, wyrażając tę myśl pewnym skrótem „traci” na swoim znaczeniu. Wracam do pytania, kiedy przepis ten może znaleźć zastosowanie, skoro wiadomo, że ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu

w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283) została także uchwalona „w małej ratyfikacji”. Nie sposób nie przywołać w tym miejscu faktu, że prawodawca w 2011 r. zrezygnował z uzgodnionej przez siły polityczne noweli do Konstytucji, wprowadzającej „rozdział europejski”, jako odpowiadający wymogom funkcjonowania Polski w UE. Zakładał on uchylenie art. 90 Konstytucji. Wnoszę stąd, że ocena projektodawcy zmiany Konstytucji co do pojmowania art. 90 zmierzała w tym kierunku, że w znaczeniu kształtowanym w orzecznictwie, jest on „niewystarczający” dla funkcjonowania naszego kraju w Unii Europejskiej. Ustrojodawca nie podjął jednak tego projektu. Wskazywałoby to na aktualność wspomnianej roli klauzuli z art. 90 Konstytucji.

4. Myśl Trybunału, że nie podejmuje się w niniejszej sprawie kontroli art. 136 ust. 3 TFUE z tego powodu iż nie „wypowiada się na przyszłość”, jest dla mnie nie przekonywująca, z punktu widzenia konstytucyjnej kompetencji Trybunału. Co bowiem oznaczać ma myśl, że TK nie wypowiada się na przyszłość? Art. 136 ust. 3 TFUE zawiera normę prawną, która ma określoną treść, i która rodzi określone skutki. Jeśli wspomniane stanowisko TK byłoby poprawne, to musiałoby ono udaremniać wypowiedanie się Trybunału co do wielu przedmiotów kontroli. Trybunał, w większości przypadków, oceniając obowiązujący przepis lub normę „wypowiada się na dziś” i „na przyszłość”. Ma to miejsce przy różnego rodzaju wyrokach, i w różnych sprawach (np. zakresowych, interpretacyjnych lub w toku kontroli prewencyjnej, gdy ustawa nie weszła jeszcze w życie).

5. „Przekazywanie kompetencji” organów państwa w dziedzinie gospodarki lub finansów, wynikające z dynamizmu procesów integracyjnych Unii Europejskiej (np. TEMS, Pakt Fiskalny), może przybrać formę bardziej złożoną, aniżeli miało to miejsce wcześniej, przykładowo, w przypadku Traktatu Akcesyjnego lub traktatów reformujących Unię. Nasz kraj zobowiązał się w Traktacie Akcesyjnym do przekazania na rzecz UE kompetencji w zakresie polityki pieniężnej. Nie jest natomiast wiadome to, kiedy, w jakim momencie, nastąpi aktualizacja tego obowiązku. Przekazanie kompetencji organów państwowych ma tu charakter dwuetapowy (najpierw Traktat Akcesyjny, następnie wprowadzenie euro). W każdym razie, kompetencje z zakresu polityki pieniężnej (objęte Traktatem Akcesyjnym) będą wykonywane na warunkach określonych, między innymi, w art. 136 ust. 3 TFUE, gdy państwa strefy euro ustalą jednostronnie warunki działania EMS, wobec państw, które wprowadzą euro, określając tym samym istotne warunki wykonywania kompetencji przekazanych w ramach unii walutowej.

6. Stosowanie art. 90 Konstytucji, nie powinno polegać na tym, jak zakłada Trybunał w niniejszej sprawie, że normie którą bada, zarzuca się brak „wskazania dziedziny i zakresu przekazania” lub/i to, że nie wymienia ona z nazwy Unii Europejskiej. Takie właściwości analizowanego przepisu nie muszą być znamiem braku „przekazywania kompetencji”. Norma na mocy której dochodzi do transferu kompetencji nie musi tego nam „pokazywać”. Metoda podejścia TK powinna być tu głębsza. Trybunał jako organ chroniący normy Konstytucji winien, z punktu widzenia art. 90 Konstytucji, wykazać dlaczego w badanym przepisie, jego zdaniem nie następuje (lub następuje) przekazanie kompetencji. W naszym przypadku, Trybunał przyjmuje, że skoro art. 136 ust. 3 TFUE nie wskazuje dziedzin i zakresu przekazania kompetencji, ani nie wymienia nazwy Unii Europejskiej, to nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji. Dopiero negatywny wynik zastosowania testu co do przekazania kompetencji mógłby prowadzić do konkluzji, że właściwy w danej procedurze ratyfikacji jest art. 89 Konstytucji.

7. Dla odczytania znaczenia art. 90 Konstytucji i jego wykładni jako adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie, znaczenie ma okoliczność, że przyjęte przez ustrojodawcę w tym przepisie większości głosów, pokazują rolę uzyskiwania kompromisu ze strony rządzących i opozycji w parlamencie, dla akceptacji udziału naszego kraju w procesach integracyjnych. W ocenie ustrojodawcy nie wystarcza tu większość rządowa (partyjna). Zarazem, wspomniana integracja przebiega w sposób złożony. Obok Traktatu Akcesyjnego i traktatów reformujących pojawiły się traktaty oparte na „metodzie schengenkiej”, które spełniają funkcję integracyjną. Artykuł 90 Konstytucji, wymuszający współdziałanie większości rządowej i opozycji, powinien swoją treścią, w interpretacji Trybunału Konstytucyjnego obejmować je, jeśli ustalili się (jak wspomniałem o tym wyżej), że na gruncie owej

metody następuje przekazywanie kompetencji. Przystępując do takiej analizy, Trybunał musi brać pod uwagę znaczenie obydwu ważących tu przepisów Konstytucji (tj. art. 89 i art. 90).

W Konstytucji, w sensie ścisłym, to Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną (art. 146 Konstytucji). Jeśli jednak Rada Ministrów zawiera traktaty co do ratyfikacji, których niezbędna jest zgoda parlamentu wyrażana w trybie art. 89 lub art. 90 Konstytucji, wówczas relacja Rada Ministrów – Sejm wygląda tak, że Sejm sprawuje kontrolę nad rządem w zakresie polityki zagranicznej i spraw europejskich. Rada Ministrów, obojętnie o jaką siłą polityczną oparta, jak zakładam, będzie skłonna przywoływać art. 89 Konstytucji. Jest to droga łatwiejsza (większość rządowa nie musi przekonywać opozycji). Każdy rząd, można założyć, będzie chciał nią iść, z czym wiąże się pomniejszenie znaczenia art. 90 Konstytucji. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast ocena tego, czy większość rządowa prawidłowo dokonuje wykładni tego przepisu Konstytucji.

Kwestię prowadzenia polityki zagranicznej sygnalizuję dlatego, aby odeprzeć rozumowanie, że uznanie adekwatności art. 90 Konstytucji jako wzorca w niniejszej sprawie, oznaczałoby powierzenie Sejmowi „prowadzenia spraw zagranicznych/europejskich”. Sejm ma zapewnioną kontrolę nad nimi, poprzez art. 90 Konstytucji. Taki był zamysł ustrojodawcy. Zamysł ten pragnęłam przypomnieć, decydując się na złożenie zdania odrębnego.

8. Przebieg rozprawy wskazuje, że możliwe jest jeszcze inne rozumowanie co do wskazywania, że w danej sprawie art. 90 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli. Mam tu na myśli argumentację związaną z trybem dokonywania zmian w traktacie, który był już ratyfikowany, w trybie tzw. dużej ratyfikacji. Uważałam jednak za właściwe podniesienie, w pierwszym rzędzie, argumentów o charakterze merytorycznym.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniach odrębnych sędziego TK Mirosława Granata oraz sędziego TK Marka Zubika.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do całego wskazanego wyżej wyroku.

Inaczej niż Trybunał, uważam bowiem, że ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa ratyfikacyjna) jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z powodu niewłaściwego trybu jej uchwalenia.

UZASADNIENIE

1.1. Zaskarżona ustawa ratyfikacyjna wyraża zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.2011, s. 1; dalej: Decyzja). Decyzja ta zmienia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), przez dodanie do art. 136 ustępu 3, stwarzając tym samym podstawę do przekazania,

w drodze umowy międzynarodowej zawartej przez państwa członkowskie, których walutą jest euro (dalej: państwa strefy euro), niektórych kompetencji państw tej strefy z zakresu polityki finansowej, utworzonej przez nie międzynarodowej organizacji, co będzie dotyczyć także Polski od momentu uchylecia derogacji naszej przynależności do unii walutowej. Z tego względu ustawa ta powinna, moim zdaniem, zostać uchwalona w jednym z alternatywnych trybów określonych w art. 90 ust. 2 i 3 w związku z ust. 4 Konstytucji, a nie w trybie „zwykłym”, uregulowanym w art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, w którym została faktycznie przyjęta.

1.2. Postanowienie art. 136 ust. 3 TFUE należy odczytywać w kontekście ust. 1 i 2 tego artykułu, dotyczących środków, które Rada Europejska (dalej: RE) może przyjmować w odniesieniu do państw strefy euro, w celu wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej oraz określenia kierunków ich polityki gospodarczej. Dodany mocą Decyzji ust. 3 art. 136 TFUE wprowadza w istocie nowy instrument służący tym samym celom, tyle że nie stworzony bezpośrednio przez organy UE, lecz – za ich przyzwoleniem – przez państwa członkowskie połączone unią walutową. Z całą pewnością nie jest to więc nieistotna zmiana TFUE, na co wskazywałoby jej wprowadzenie w trybie uproszczonym.

1.3. Art. 136 ust. 3 TFUE w istocie zobowiązuje państwa strefy euro do ustanowienia mechanizmu stabilności. Mechanizm taki – Europejski Mechanizm Stabilności (dalej: EMS), został przez nie stworzony w drodze zawarcia umowy międzynarodowej – Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS) – podpisanej przez państwa strefy euro 2 lutego 2012 r. O tym, że art. 136 ust. 3 TFUE stanowi „unijną podstawę” EMS, świadczy przebieg procesu decyzyjnego, który doprowadził do podjęcia Decyzji, jej motywy wyrażone w pkt 2-6 preambuły oraz ustalenia co do podstawowych elementów EMS dokonane na posiedzeniach RE (zob. pkt 5-8 konkluzji szefów państw lub rządów państw strefy euro, Bruksela 11 marca 2011 r.). Z motywów Decyzji (pkt 2) wynika, że na posiedzeniu RE w dniach 28-29 października 2010 r. szefowie państw lub rządów „zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, i zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o podjęcie konsultacji z członkami Rady Europejskiej w sprawie nieznaczącej zmiany Traktatu, która byłaby w tym celu niezbędna” (podkr. T.L.).

Nie ulega więc wątpliwości, że zmianę, wprowadzoną do TFUE mocą podlegającej ratyfikacji Decyzji, należy oceniać w kontekście traktatów zawartych przez państwa strefy euro na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE, a w szczególności TEMS oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: Pakt fiskalny bądź PF), podpisanego 2 marca 2012 r. przez wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii. Oba te traktaty są ze sobą powiązane i oba w swoich preambułach odwołują się do art. 136 ust. 3 TFUE. TEMS przewiduje obowiązkowy udział państw członkowskich w finansowaniu funduszu stabilizacyjnego (na warunkach w nim określonych), zaś Pakt fiskalny nakłada na państwa sygnatariuszy wiele zobowiązań dotyczących polityki pieniężnej i gospodarczej, w szczególności zobowiązanie do przestrzegania zasady zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (jego pułap wyznaczono na poziomie 0,5% PKB; art. 3 ust. 1 lit. b PF). W razie stwierdzenia znaczących odchyień w tym zakresie państwo zobowiązane jest do uruchomienia tzw. narodowego mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1 lit. e PF), ukształtowanego na podstawie wspólnych zasad przedstawionych przez Komisję Europejską (dalej: KE). Państwa sygnatariusze są też zobowiązane do przedstawiania RE i KE informacji na temat swoich planów emisji długu publicznego (art. 6 PF). Pakt fiskalny uszczegóławia ponadto i zaostrza procedurę nadmiernego deficytu (art. 4 i art. 5) oraz poszerza kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) – w stosunku do państw sygnatariuszy – o sprawy wykonania niektórych zobowiązań i sankcje z tytułu nieuwzględnienia wyroku TSUE w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno TEMS jak i Pakt fiskalny istotnie ograniczają kompetencje państw sygnatariuszy w sprawach polityki finansowej, cedując ich część na organizację międzynarodową (EMS) oraz na TSUE, co – według mnie – należy traktować jako przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przekazanie to następuje dwuetapowo: pierwszym etapem jest zmiana TFUE stwarzająca podstawę do zawierania odpowiednich traktatów przez państwa strefy euro, a drugim – same te traktaty.

1.4. Inaczej niż większość składu orzekającego Trybunału, uważam przy tym, że oba traktaty staną się obowiązujące dla Polski w chwili wejścia do strefy euro. Trafnie bowiem zauważa prof. J. Barcz, powołując się na motywy 5 i 7 preambuły do TEMS, że „Polska – przechodząc ze stanu państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej objętego derogacją do statusu państwa strefy euro – będzie musiała przystąpić do umowy ustanawiającej EMS najpóźniej z chwilą wejścia do strefy euro” (J. Barcz, *Instrumenty międzynarodowe dotyczące*

kryzysu w strefie euro a spójność Unii i możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 106). Jeszcze bardziej oczywiste jest to, gdy chodzi o Pakt fiskalny. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 5, ma on zastosowanie do państw, które go ratyfikowały, a są objęte derogacją, od dnia, w którym skuteczna stanie się decyzja uchylająca tę derogację. Należy też zwrócić uwagę na art. 16 Paktu fiskalnego, stanowiący, że przed upływem 5 lat od jego wejścia w życie, na podstawie doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, mające na celu włączenie treści jego postanowień do prawa Unii Europejskiej.

2. Dodatkowym argumentem na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonej ustawy ratyfikacyjnej z art. 90 Konstytucji jest utrwalone w naszej doktrynie prawnej domniemanie, że do zmiany aktu normatywnego wymagane jest zastosowanie procedury analogicznej do tej, w wyniku której on powstał, o ile co innego nie wynika z przepisów prawa. W wypadku umów międzynarodowych, stanowiących źródło prawa powszechnie obowiązującego, koniecznym elementem procesu legislacyjnego jest ratyfikacja. Konstytucja nie reguluje trybu ratyfikacji zmian umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że do ratyfikacji aktu zmieniającego tego rodzaju umowę międzynarodową należy stosować któryś z trybów określonych w art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Ostatnią kwestią, którą chcę podnieść w moim zdaniu odrębnym, jest formuła użyta w sentencji wyroku: „Ustawa (...) nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji (...)”. W „języku trybunalskim” oznacza ona, że wskazany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny do przedmiotu zaskarżenia, czyli, że nie istnieje między nimi związek treściowy ani funkcjonalny. Ta formuła powinna być, moim zdaniem – i tak jest w orzecznictwie Trybunału najczęściej – używana w wypadku, gdy owa nieadekwatność jest widoczna *prima facie*, bez potrzeby dogłębnego badania zaskarżenia, a nie stwierdzana *ex post*, po rozpatrzeniu sprawy, w momencie formułowania orzeczenia, jak to uczyniono w niniejszym wyroku.

Treść zaskarżonej ustawy ratyfikacyjnej, rozpatrywana w związku z ratyfikowaną Decyzją oraz w kontekście TEMS i Paktu fiskalnego, nie tylko wnioskodawcyw niniejszej sprawie nasunęła wątpliwości co do tego, czy Decyzja nie zmienia TFUE w sposób prowadzący do przekazania kompetencji państw członkowskich na rzecz organizacji międzynarodowej (EMS) lub UE, a w szczególności TSUE. W związku z podobnymi wątpliwościami, Decyzja ta została zaskarżona do sądów konstytucyjnych kilku innych państw członkowskich, w tym do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o jej zgodności z konstytucją RFN, przyjmując jednocześnie klauzulę interpretacyjną, że dokonana nią zmiana TFUE (dodanie ust. 3 w art. 136) nie może prowadzić do przekazania kompetencji. Z powodu takich samych wątpliwości Decyzja – pod zarzutem niedopuszczalności zastosowania uproszczonej procedury zmiany TFUE – została zaskarżona również do TSUE, który jednak, w wyroku z 27 listopada 2012 r. (sygn. akt C-370/12), nie znalazł podstaw do jej podważenia ani nie dostrzegł przeszkód dla zawarcia TEMS i jego ratyfikacji, niezależnie od wejścia w życie Decyzji.

W świetle powyższego, moim zdaniem, Trybunał w niniejszym wyroku nieprawidłowo zastosował formułę „ustawa nie jest niezgodna”, ponieważ art. 90 Konstytucji jest niewątpliwie wzorcem adekwatnym do oceny zaskarżonej ustawy. Takie podejście Trybunału do sprawy oceny konstytucyjności ratyfikowanych traktatów międzynarodowych może sprawić, że rząd, Sejm i Senat będą unikać za wszelką cenę trudniejszych trybów ratyfikacji, określonych w art. 90 Konstytucji, które wymagają porozumienia się z opozycją dla osiągnięcia kwalifikowanej większości lub odwołania się do Narodu w referendum.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Zubika

do wyroku i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 33/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące trybu uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji) to pierwsze rozstrzygnięcie TK dotyczące faktycznie umowy międzynarodowej modyfikującej treść traktatu, na podstawie którego Rzeczpospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej wykonywanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ratyfikowanej nie na podstawie art. 90 Konstytucji.

2. Nie podzielam sposobu postrzegania ustrojowego celu, ani interpretacji art. 90 Konstytucji, jakie zostały przyjęte przez Trybunał w niniejszej sprawie, choć mam świadomość, że tezy te były już wcześniej prezentowane w orzecznictwie.

Po pierwsze, przepis ten stanowi wyłączną konstytucyjną podstawę (z ewentualnym uwzględnieniem art. 55 ust. 2 i art. 91 ust. 3 Konstytucji) do tak daleko idącej współpracy międzynarodowej, w której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywanie kompetencji (także mających swoje źródło w Konstytucji) krajowych organów w ł a d z y państwowej w niektórych sprawach. W rezultacie tego przekazania powstrzymuje się od samodzielnego wykonywania stosownych kompetencji do czasu wypowiedzenia odpowiedniej umowy międzynarodowej. Bez tego przepisu integracja Rzeczypospolitej Polskiej, jaka dokonała się na podstawie Traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r. byłaby, w mojej ocenie, konstytucyjnie niedopuszczalna. Oznacza to, że procedura określona w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie może być stosowana alternatywnie względem szczególnego trybu wynikającego z art. 90 Konstytucji. Oba tryby odnoszą się bowiem do odrębnych, w myśl przepisów krajowych, kategorii umów międzynarodowych dotyczących członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, a zakresy normowania wspomnianych przepisów są rozłączne.

Po drugie, art. 90 Konstytucji – moim zdaniem – nie ogranicza się jedynie do trybu ratyfikacji umowy, na podstawie której Polska przekazała wykonywanie kompetencji organów władzy państwowej w ramach integracji europejskiej. Przepis ten ma ogólne zastosowanie i nie zawiera żadnego podmiotowego ograniczenia w tej mierze.

Po trzecie, uważam przyjęcie przez Trybunał bardzo wąskiego rozumienia zastosowania art. 90 ust. 1 – wyłącznie do sprawy p r z e k a z a n i a przez Rzeczpospolitą Polską organowi lub organizacji międzynarodowej k o m p e t e n c j i organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a nie całokształtu problemów związanych z członkostwem Polski w takiej organizacji – za niezgodne z istotą oraz celem tego konstytucyjnego rozwiązania. Taki redukcjonistyczny sposób interpretacji tego przepisu prowadzi Trybunał do konstatacji, że procedura określona w tym przepisie nie miałaby zastosowania do ewentualnego „wycofania” (zwrotu) kompetencji (punkt 6.6.2 uzasadnienia), którego skrajnym przypadkiem byłoby wystąpienie Polski z UE. Jak rozumiem, zdaniem Trybunału wystarczyłby wówczas tryb postępowania określony w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Co więcej, taka interpretacja art. 90 Konstytucji może uzasadniać także tezę, że Rzeczpospolita mogłaby przekazać kompetencje własnych organów władzy państwowej organowi lub organizacji, której nie byłaby pełnoprawnym członkiem, skoro dla Trybunału jedyną przesłanką zastosowania tego przepisu jest sama czynność „przekazania kompetencji”, a nie członkostwo w takiej organizacji.

Po czwarte, art. 90 Konstytucji ma znaczenie samodzielne i całościowe. Nie może być postrzegany jako przepis komplementarny względem art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. W mojej ocenie nie jest konstytucyjnie dopuszczalne ani pożądane, by umowa międzynarodowa związana z konkretną organizacją lub organem międzynarodowym raz była widziana w kontekście art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, a raz w świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie argumentu z przeciwieństwa – jak go użył Trybunał – jest zawodne. Argument ten może być bowiem zastosowany tylko wtedy, a taki przypadek tu nie zachodzi, gdy żadna czynność odmienna od unormowanej w interpretowanym przepisie nie może mieścić się w zakresie zastosowania tegoż przepisu. Również odwołanie się do ustawy o umowach międzynarodowych jest wątpliwe, gdyż oznaczałoby przyzwolenie Trybunału na interpretowanie pojęć oraz rozwiązań konstytucyjnych przez interpretację przepisów ustawowych. Faktycznie to nie powierzenie lub modyfikowanie przekazanych kompetencji ma decydujące znaczenie o wyborze trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, ale charakter organu lub organizacji międzynarodowej, na rzecz której odbyło się już przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Tym samym również każda traktatowa modyfikacja treści czy sposobu wykonywania kompetencji powierzonych (a nie tylko ich powierzenie) wymaga – w mojej ocenie – od polskich organów państwowych postępowania w myśl rozwiązań określonych w art. 90 Konstytucji.

Po piąte, przewidziana w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji wewnątrz krajowa procedura wyrażania zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej wskazanej w art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru jednorazowego. Nie może być zatem postrzegana wyłącznie jako swego rodzaju kryterium początkowe członkostwa Polski w danej organizacji międzynarodowej. Warunki przewidziane w art. 90 Konstytucji dotyczą nie tylko trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, w której Rzeczpospolita Polska pierwotnie przekazuje kompetencje własnych organów państwa. Przepis ten obejmuje również umowy międzynarodowe regulujące kwestie bezpośrednio z tym związane (implikowane). Moim zdaniem obejmuje swoim zakresem normowania tworzenie (konstituowanie) organizacji wymagającej przekazania jej kompetencji własnych organów państwowych państw członkowskich, przystąpienie do takiej organizacji już istniejącej, modyfikowanie podstaw jej funkcjonowania, inne sprawy związane z członkostwem, czy wreszcie wystąpienie z organizacji tego rodzaju. Węższe widzenie zastosowania trybu określonego w art. 90 Konstytucji prowadzić może do sytuacji, w której pierwotna treść umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w szczególnym trybie, mogłaby ulegać modyfikacji na podstawie licznych zmian wprowadzanych umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w myśl art. 89 Konstytucji. Nieuchwytna stawałaby się jednak sytuacja, kiedy liczne, choć drobne zmiany treściowe, przekształciłyby się w zmianę jakościową, która dokonana samoistnie wymagałaby już niewątpliwe – w świetle testu zastosowanego w niniejszej sprawie przez Trybunał – trybu ratyfikacji określonego w art. 90 Konstytucji. W ten sposób mogłoby dojść do faktycznego wydrążenia istoty art. 90 Konstytucji i podważenia znaczenia tak wyrażonej zgody ze strony Państwa Polskiego.

Po szóste, art. 90 Konstytucji wyraża procedurę, która wymaga współdziałania nie tylko różnych organów państwowych, ale także wymusza współpracę aktualnej większości parlamentarnej z opozycją przy realizacji tej części polityki zagranicznej państwa, która łączy się z tak wielką doniosłością, związaną ze zmianą m.in. funkcjonowania systemu organów państwa. Dodać warto, że ustawa ratyfikacyjna (akceptująca) w rozumieniu tego przepisu jest jedną z dwóch ustaw, które zgodnie z Konstytucją muszą zostać uchwalone tak przez Sejm, jak i Senat (odmiennie niż jest to przewidziane w art. 120 Konstytucji). Spełnienie wymogów większości głosów, określonych w art. 90 ust. 2 Konstytucji, ma na celu uzyskanie możliwie najszerzego poparcia dla tej konkretnej ustawy w obu izbach parlamentu. Chodzi więc m.in. o zbudowanie poparcia w drodze konsensusu zakładającego współpracę większości parlamentarnej z opozycją. Ostatecznie, w wypadku braku takiego porozumienia, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, może mieć miejsce w drodze referendum. Większość rządowa z założenia powinna być zdolna wykorzystać możliwość, jaką daje jej art. 90 ust. 4 Konstytucji. Wówczas konflikt między większością rządową a opozycją rozstrzygnie Naród. Wspomniany tryb postępowania nie ma zatem charakteru blokującego działania rządu, ani zobowiązań międzynarodowych Polski. Określony w tym przepisie Konstytucji tryb postępowania legitymizuje społecznie decyzję o tak niezwykle istotnym znaczeniu dla państwa. Wpisuje się tym samym w przewidziany konstytucyjnie nakaz współdziałania władz oraz zapewnić ma by organy państwa, przy wykonywaniu przewidzianych dla nich w Konstytucji kompetencji, faktycznie realizowały wolę Narodu, jako jedyne suwerena w państwie. Tym samym procedura określona w art. 90 Konstytucji ma charakter gwarancyjny tak dla poprawnego funkcjonowania życia społecznego, jak i kształtowania odpowiedzialności wszystkich uczestników życia politycznego za dobro wspólne (art. 1, art. 25 ust. 3 *in fine*, art. 82 Konstytucji – zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, cz. III, pkt 2.6 uzasadnienia).

Po siódme, nawet przypisanie ustrojodawcy najbardziej wysokiego stopnia życzliwości dla integracji europejskiej nie wymaga wąskiego widzenia konstytucyjnych trybów wewnątrz krajowego postępowania organów państwa związanych z ratyfikacją odpowiedniej umowy międzynarodowej. W szczególności nie powinno redukować założeń ustrojowych, celu, aksjologii, ani treści art. 90 Konstytucji.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie opiera się faktycznie na – w mojej ocenie błędnym – założeniu, zgodnie z którym każda decyzja dotycząca wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (między art. 89 ust. 1 pkt 3 lub art. 90 Konstytucji) powinna wiązać się z analizą treści takiej umowy i wykazania, że umowa przekazuje dalsze kompetencje na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego). Założenie to jest prawidłowe jedynie wówczas, kiedy dotyczy pierwotnej umowy międzynarodowej, czyli traktatu akcesyjnego do danej organizacji, ewentualnie traktatu konstytuującego daną organizację międzynarodową. W wypadku umów zmieniających (nowelizujących) uprzednio zawarte umowy międzynarodowe, tryb postępowania w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację powinien być – co do zasady – zbieżny z tym, w którym wyrażono zgodę w umowie pierwotnej.

W mojej ocenie za punkt wyjścia należało przyjąć ogólne domniemanie funkcjonujące w naszym kręgu kultury prawnej i wyrażone m.in. w przepisach konstytucyjnych, że wszelkie akty normatywne, jak i w ogóle

czynności prawne – o ile jest to prawnie dopuszczalne – powinny być co do zasady nowelizowane (zmieniane) w tym samym trybie, w jakim zostały pierwotnie wprowadzone do systemu prawa lub wywołały skutek prawny (na tej zasadzie np. art. 118 – art. 123 Konstytucji stosuje się do ustaw nowelizujących; podobnie – określony w upoważnieniu ustawowym, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, tryb wydania rozporządzenia stosuje się analogicznie do modyfikacji lub zmiany tego rozporządzenia itd. Teza ta jest również podstawą koncepcji *actus contrarius*, będącej po części odmianą analogii w prawie). Zasada ta od dawna jest trwałym elementem polskiego prawa parlamentarnego. Wielokrotnie dzięki jej zastosowaniu udawało się przezwyciężyć problemy proceduralne w sytuacji, kiedy prawodawca nie określił wyraźnie sposobu odstępowania, modyfikowania lub podejmowania czynności przeciwstawnych w swoich skutkach do tych, które dotyczą. Wyrażona tu przeze mnie zasada nie jest zatem tylko „prawidłowością”, jak to przyjmuje Trybunał (pkt 6.6.2 uzasadnienia). Posłużenie się innym trybem postępowania w przypadku modyfikacji lub uchylecia aktu normatywnego (także skutków dokonanej czynności prawnej), nawet jeśli stanowi przypadek odwołania się do ogólnych przepisów o postępowaniu przed danym organem państwa, ma zawsze charakter wyjątkowy i może mieć miejsce jedynie wówczas, kiedy istnieje wyraźna i jednoznaczna podstawa prawna nakazująca odstępstwo od wskazanej tu przeze mnie ogólnej zasady prawa (tak np. art. 235 Konstytucji, względem trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji z 1997 r.; art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji – w odniesieniu do uchylecia rozporządzenia ministra przez Radę Ministrów; art. 231 zd. 3 Konstytucji – określający sposób postępowania Sejmu w sprawie uchylecia rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego; a w odniesieniu do czynności jednostkowych: art. 158 Konstytucji – dotyczący konstruktywnego wotum nieufności przekreślającego skutki powoływania Rady Ministrów, czy art. 171 ust. 3 Konstytucji – dający Sejmowi możliwość przekreślenia skutków demokratycznych wyborów organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego). Tym samym, odmiennie niż to uczynił Trybunał w niniejszej sprawie, uważam, że art. 90 Konstytucji uaktualnia się nie tylko przy trybie ratyfikacji nowej umowy międzynarodowej, której Rzeczypospolita pierwotnie przekazuje kompetencje realizowane dotąd przez organy krajowe (por. cz. III, pkt 2.6. uzasadnienia wyroku o sygn. K 32/09). Dotyczy również każdej modyfikacji treści takiej umowy międzynarodowej przekazującej, niezależnie od zakresu i głębokości wprowadzanych zmian do traktatu akcesyjnego i tego, czy bezpośrednio dotyczy przekazanych kompetencji organów krajowych. Tym samym zmiana umowy międzynarodowej ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji może zostać, moim zdaniem, wprowadzona do krajowego porządku prawnego – z punktu widzenia krajowych przepisów prawa – wyłącznie w procedurze przewidzianej w tym przepisie. Na poziomie konstytucyjnym brak jest bowiem odpowiedniej podstawy prawnej, która uzasadniałaby posłużenie się innym trybem. Nie podzielam zatem tezy negującej domniemanie dokonywania zmian w umowie międzynarodowej w tym samym trybie, w jakim ratyfikacja pierwotnej umowy doszła do skutku.

Wspomniana wyżej zasada ogólna dotycząca postępowania w wypadku czynności modyfikujących pierwotne rozstrzygnięcie organów państwowych ma szczególne znaczenie w odniesieniu do trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczypospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

4. Upowszechnienie się koncepcji zaakceptowanej przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie ma jeszcze jeden istotny aspekt. Konstytucja RP nie przewiduje obligatoryjnej prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej, ani umowy międzynarodowej, nawet co do której istniały wątpliwości co do wyboru trybu jej ratyfikacji. Uruchomienie tej formy postępowania sądowokonstytucyjnego, pozwalającego na kontrolę konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem, a umowy przed ostatecznym związaniem się Polski zobowiązaniami międzynarodowymi, nie jest pozbawione znaczenia dla interpretacji przepisów konstytucyjnych dotyczących trybu ratyfikacji umów międzynarodowych.

Sposób widzenia art. 90 Konstytucji przyjęty przez TK z założenia zakłada konieczność każdorazowego wyboru trybu postępowania zmierzającego do ratyfikacji umowy, gdy dotyczy ona członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, której przekazano już kompetencje organów władzy publicznej. Wprowadza zatem element niepewności prawa. Pojęcie „przekazania kompetencji” jest bardzo nieostre. Powoduje konieczność każdorazowej oceny treści konkretnej umowy międzynarodowej. Nieuchronnie rodzić to może spór prawny jak i polityczny, w który zaangażowane zostają organy państwa – Rada Ministrów, Sejm, Senat i Prezydent. Sama ta okoliczność nie byłaby jeszcze problemem, gdyby przewidziany w polskim prawie tryb postępowania gwarantował, na odpowiednim etapie postępowania zmierzającego do ostatecznego związania się Polski zobowiązaniami międzynarodowymi, sądowokonstytucyjne rozstrzygnięcie tego sporu. A tak nie jest.

Ewentualne orzeczenie Trybunału co do niekonstytucyjności trybu dojścia do skutku ustawy ratyfikacyjnej już po ratyfikacji konkretnej umowy międzynarodowej znacznie osłabia pozycję międzynarodową Polski i utrudniać może wywiązywanie się z jej zobowiązań międzynarodowych. Nie służy zatem realizacji art. 9 Konstytucji.

Mając zatem do wyboru konkurencyjne interpretacje art. 90 Konstytucji, Trybunał dokonał, w mojej ocenie, nietrafnej rekonstrukcji aksjologii ustawy zasadniczej a w konsekwencji wadliwego wyważenia dóbr. Również z tego względu rozstrzygnięcie niniejszej sprawy uważam za nietrafne.

5. W konsekwencji uważam, że zgoda na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w doniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.2011, s. 1) wskazanej we wniosku grupy posłów mogła być wyrażona jedynie w trybie określonym w art. 90 Konstytucji. Wyrażenie zgody na ratyfikację tej decyzji nastąpiło zatem wbrew treści art. 90 Konstytucji. Ustawa o ratyfikacji decyzji doszła bowiem do skutku niezgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 120 Konstytucji.

64

WYROK

z dnia 27 czerwca 2013 r.
Sygn. akt K 36/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Leon Kieres
Stanisław Rymar
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 czerwca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373, z 2011 r. Nr 201, poz. 1180 oraz z 2012 r. poz. 201, 888 i 989) **w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal**

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 814.

mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 1 sierpnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, że art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.) w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że do jego Biura napływają liczne skargi obywateli dotyczące problemów związanych z rozliczaniem wkładów mieszkaniowych wpłaconych w przeszłości w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, a zwracanych aktualnie z powodu wygaśnięcia tego prawa lub odziedziczenia prawa do wkładu. Zdaniem Rzecznika, w obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów ustawowych jednoznacznie określających zasady, według których należy zwracać osobom uprawnionym wartość wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu albo gdy prawo to nie wygasa, lecz inne osoby niż beneficjent prawa mają roszczenie o zwrot na ich rzecz wkładu mieszkaniowego. Brak jest także przepisów, które pozwalałyby określić wysokość wkładu mieszkaniowego należnego od osoby, która uzyskuje spółdzielcze prawo do lokalu, do którego wygasło lokatorskie prawo służące innej osobie. Taki stan prawny jest konsekwencją tego, że przepisy dotyczące waloryzacji wkładu mieszkaniowego usunięto z u.s.m. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.). Zgodnie z kwestionowanym art. 8 pkt 3 u.s.m. spółdzielnia mieszkaniowa w obecnym stanie prawnym może kwestie te ustalać całkowicie dowolnie w swoim statucie. Pozostawienie tak dużej swobody spółdzielniom mieszkaniowym narusza – zdaniem Rzecznika – zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę poprawnej legislacji.

Statut spółdzielni mieszkaniowej może regulować tylko stosunki między spółdzielnią i jej członkami, ponieważ konsekwencją jego umownego charakteru jest to, że jego moc wiążąca opiera się na woli zainteresowanych wyrażonej przez akt przystąpienia do spółdzielni w charakterze jej członka. Zdaniem Rzecznika, nie jest dopuszczalne, by statut spółdzielni mieszkaniowej kształtował zasady rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego spółdzielni z osobami, które nie są jej członkami, np. ze spadkobiercami dotychczas uprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Tymczasem sytuacja taka ma miejsce obecnie z uwagi na brak jakichkolwiek przepisów ustawowych regulujących tę kwestię.

Rzecznik podnosi również, że roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego ma charakter majątkowy, skoro dotyczy określonej kwoty pieniężnej. Choć zostało ono przyznane przez ustawę, to jednak o jego zakresie rozstrzyga statut spółdzielni mieszkaniowej, który *de facto* nie ma mocy wiążącej względem osób niebędących jej członkami. Treść tego prawa majątkowego jest jednostronnie kształtowana przez spółdzielnię, osoby niebędące jej członkami nie mają bowiem żadnego wpływu na treść statutu, nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania, ani nie mogą zaskarżyć jego postanowień do sądu. Przesądza to – zdaniem Rzecznika – o niezgodności art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Przekazanie całości problematyki związanej z rozliczeniem zwracanych osobom uprawnionym wkładów mieszkaniowych do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej, który nie jest źródłem prawa, pozostaje – w ocenie Rzecznika – w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji. Każda spółdzielnia mieszkaniowa może przyjąć odmienne uregulowania, może się też zdarzyć, że spółdzielnia kwestii tych nie ureguluje w statucie, co uniemożliwi realizację roszczeń wynikających z ustawy. Ustawa nie zawiera wytycznych dotyczących sposobu waloryzacji zwracanej wartości wkładu mieszkaniowego, nie ma więc kryteriów, na podstawie których sąd mógłby weryfikować prawidłowość jej ustalenia.

Rzecznik zauważa, że prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym i podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Na ustawodawcy ciąży nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, lecz także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji prawnych, które mogłyby prawa te pozbawić ochrony prawnej lub ją ograniczyć. Art. 8 pkt 3 u.s.m. narusza ten ostatni obowiązek, stąd jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem, a nie zaniechaniem prawodawczym. Upoważnienie spółdzielni do uregulowania prawa do wkładu mieszkaniowego w statucie nie było świadomym działaniem ustawodawcy. Ustawa zmieniająca z 2007 r. wprowadziła zasadę, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia ma obowiązek zbyć prawo własności lokalu w drodze przetargu i zwrócić uprawnionym uzyskaną w ten sposób rynkową wartość lokalu (art. 11 u.s.m.). Ustawodawca nie uwzględnił jednak tego, że w wypadkach wskazanych w art. 14 i art. 15 u.s.m. nie będzie możliwe zbycie lokalu w drodze przetargu i uzyskanie tym sposobem owej rynkowej wartości lokalu. Brak odniesienia do tego problemu w uzasadnieniach projektów ustawodawczych będących podstawą ustawy nowelizującej z 2007 r. potwierdza, że pozostawienie go do uregulowania w całości w statutach spółdzielni nie było świadomym rozwiązaniem.

Odnosząc się do praktyki stosowania kwestionowanej regulacji prawnej Rzecznik wskazał, że ze skarg wpływających do jego Biura wynika, iż powszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść lub uzupełnić osoba bliska bądź małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, korzystający z uprawnień przyznanych w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Ten ostatni przepis stanowi, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w następstwie niedokonania przez małżonka lub małżonków czynności, o których mowa w art. 13 i art. 14 u.s.m., roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługuje odpowiednio dzieciom i innym osobom bliskim (art. 15 ust. 1 u.s.m.) oraz małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim (art. 15 ust. 2 u.s.m.). Jak podnoszą skarżący, taka praktyka jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów wskazanych w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Może się bowiem okazać, że osoba, której ustawa przyznała prawo do żądania ustanowienia na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, nie będzie w stanie podolać finansowo obowiązkowi zwrotu na rzecz osób uprawnionych do wkładu kwot ustalonych według wartości rynkowej lokalu. Takie niebezpieczeństwo dotyczy także pozostałego przy życiu małżonka, któremu na mocy art. 14 u.s.m. przypada spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu z obowiązkiem rozliczenia się z osobami dziedziczącymi wkład mieszkaniowy na zasadach ogólnych.

Rzecznik dodał, że problem braku ustawowej regulacji zasad rozliczeń wkładów mieszkaniowych zwracanych uprawnionym w sytuacji, gdy lokal nie może być zbyty w drodze przetargu był kilkakrotnie sygnalizowany ministrowi właściwemu w sprawie mieszkalnictwa. Minister Infrastruktury w pismach z 13 maja 2008 r. i z 27 listopada 2008 r., a następnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z 25 stycznia 2010 r. podzielił pogląd o zasadności wprowadzenia takiej regulacji ustawowej, jednak dotychczas nie zainicjowano żadnych prac legislacyjnych dotyczących tej kwestii.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 1 lutego 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 8 pkt 3 u.s.m., w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie spraw dotyczących rozliczenia wierzytelności z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, powstałej na skutek wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, w sytuacjach, gdy sam lokal nie podlega zbyciu w drodze przetargu na podstawie art. 11 ust. 2 u.s.m., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w części dotyczącej badania zgodności art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikająca z art. 2 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator stwierdził, że przedmiotem zaskarżenia nie może być pominięcie prawodawcze – tak jak wskazuje to wnioskodawca – skoro zagadnienie dotyczące rozliczania wkładów mieszkaniowych w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu jest w pewnych sytuacjach wyraźnie uregulowane w ustawie (art. 11 ust. 2, art. 10 ust. 3 i art. 15 ust. 6 u.s.m.), w pozostałych zaś – określa to statut spółdzielni. Jeśli chodzi o wzorce kontroli, to zdaniem Prokuratora wnioskodawca zarzuca naruszenie przede wszystkim art. 64 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 2 Konstytucji może być jedynie związkowym wzorcem kontroli.

Prokurator Generalny podzielił sformułowany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia przez art. 8 pkt 3 u.s.m. we wskazanym wyżej zakresie art. 64 Konstytucji w związku z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zauważył, że w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych nie ma uregulowań, które powinny stanowić podstawę do określenia zasad wyliczenia wartości wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego na skutek wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Nie jest bowiem ustawowo uregulowany mechanizm określania wartości tej wierzytelności w sytuacjach, w których nie znajduje zastosowania zasada ogólna rozliczania tej wierzytelności, że po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu osobie

uprawnionej przysługuje roszczenie o wypłatę wartości rynkowej lokalu, przewidziane w art. 11 ust. 2-2² u.s.m. W związku z tym, zdaniem Prokuratora, dochodzi tu do „pokrzywdzenia” niektórych byłych członków spółdzielni mieszkaniowej lub ich spadkobierców, ponieważ o ukształtowaniu treści ich prawa majątkowego (wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego) będą decydowały niekorzystne uregulowania w statucie spółdzielni, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Takie rozwiązanie ogranicza prawa majątkowe wskazanych osób uprawnionych. Kwestionowana regulacja budzi wątpliwości również z perspektywy osoby uzyskującej spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. (a więc nie po śmierci członka), ponieważ w jej wypadku o obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego i jego wysokości rozstrzygają wyłącznie postanowienia statutu spółdzielni.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator przypomniał, że zgodnie z utwalonym stanowiskiem TK, jeśli występuje niezgodność z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, można zaniechać dalszej oceny merytorycznej. Skoro zatem w niniejszej sprawie cel postępowania, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy, zostanie osiągnięty, to zbędnym jest wyrokowanie co do zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

3. W piśmie z 5 kwietnia 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia tego wniosku Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 8 pkt 3 u.s.m. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności odniósł się do skutków zmiany stanu prawnego dokonanej ustawą zmieniającą z 2007 r. Zgodził się z wnioskodawcą, że przepisy u.s.m. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r. nie normują wprost zasad rozliczeń z tytułu wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w warunkach uniemożliwiających przeprowadzenie przetargu. Zdaniem Marszałka Sejmu ten brak regulacji ustawowej może być interpretowany na dwa różne sposoby. Po pierwsze, można przyjąć, że rozliczenia finansowe związane z ustaniem stanu wspólności spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub jego wygaśnięciem i wystąpieniem przez uprawnioną osobę bliską o przydział nowego prawa lokatorskiego powinny być dokonywane za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowej. Przy takim założeniu istotne znaczenie ma odpowiednio ukształtowana regulacja statutowa. Po drugie, można przyjąć, że brak możliwości przeprowadzenia przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu i rozliczenia się z dotychczasowym uprawnionym lub jego następcami prawnymi zgodnie z art. 11 ust. 2 i następne u.s.m. skutkuje koniecznością dokonania wzajemnych rozliczeń pomiędzy beneficjentem lokatorskiego prawa do lokalu (w sytuacji opisanej w art. 14 ust. 1 u.s.m.) lub roszczenia o ustanowienie takiego prawa (w sytuacji opisanej w art. 15 ust. 1-3 u.s.m.). Mimo że ustawa nie wyraża tej myśli wprost, może za nią przemawiać treść art. 11 ust. 2 u.s.m. oraz wnioskowanie *a contrario* z art. 15 ust. 6 u.s.m. Za tym rozwiązaniem opowiada się większość doktryny prawa, a ponadto przyjął je również SN w wyroku z 13 maja 2009 r., sygn. akt IV CSK 19/09.

Przyjęcie, że w miejsce ściśle rozumianego „zwrotu wkładu” dokonywanego przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz dotychczasowego uprawnionego lub jego następców prawnych wchodzi *de lege lata* wzajemne rozliczenia tych osób z aktualnym beneficjentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub roszczenia o ustanowienie takiego prawa stawia pod znakiem zapytania – jak podnosi Marszałek Sejmu – zasadność tezy, zgodnie z którą statut spółdzielni jednostronnie rozstrzyga o zasadach rozliczenia z tego tytułu z osobami niebędącymi członkami spółdzielni. Z kolei gdyby przyjąć pierwszy ze wspomnianych wyżej sposobów interpretacji braku regulacji wskazanej we wniosku, to należałoby stwierdzić, że normatywnym „punktem zaczepienia” takiego zarzutu nie powinien być art. 8 pkt 3 u.s.m., lecz inne przepisy, a konkretnie art. 11 ust. 2, art. 14 ust. 1 lub art. 15 ust. 1-3 u.s.m. Źródłem sygnalizowanych przez wnioskodawcę problemów nie jest bowiem – zdaniem Marszałka Sejmu – treść kwestionowanego art. 8 pkt 3 u.s.m., niezmieniona od 24 kwietnia 2001 r., lecz gruntowna modyfikacja art. 11 ust. 2 u.s.m. dokonana ustawą zmieniającą z 2007 r. Nieadekwatność przedmiotu kontroli w stosunku do istoty podniesionego problemu i przyjętej perspektywy jego oceny ujawnia analiza potencjalnych skutków wydania przez TK orzeczenia o niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. Wyrok taki uniemożliwiłby definitywną realizację roszczeń przysługujących osobom bliskim dotychczasowego uprawnionego na podstawie art. 15 ust. 1-3 u.s.m. Marszałek Sejmu podniósł również, że skoro wnioskodawca kwestionuje rozwiązania przyjęte w statutach spółdzielni wzorowane na art. 11 ust. 2¹ i 2² u.s.m., według których podstawą wzajemnych rozliczeń stron jest wartość rynkowa lokalu, to w pierwszej kolejności powinien zakwestionować te właśnie przepisy.

Wnosząc alternatywnie o stwierdzenie zgodności art. 8 pkt 3 u.s.m. z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, na wypadek nieuwzględnienia przez TK wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu stwierdził,

że ustawa zmieniająca z 2007 r. zmodyfikowała model rozliczeń dokonywanych w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, zastępując korzystny dla spółdzielni mieszkaniowej mechanizm zwrotu zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego preferencyjnym dla członków i ich następców prawnych modelem wypłaty równowartości rynkowej wartości lokalu, z zastrzeżeniem ograniczenia jej wysokości do kwoty uzyskanej w wyniku przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu oraz dokonanie ewentualnych potrąceń wymienionych w art. 11 ust. 2² u.s.m. Jest to więc wartość rynkowa pomniejszona o niewniesiony wkład mieszkaniowy, nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na dany lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m. Choć ustawodawca dostrzegł, że przeprowadzenie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu nie będzie możliwe w sytuacjach objętych m.in. regulacją art. 15 u.s.m., to jednak nie wprowadził odrębnej wyraźnej regulacji ich majątkowych konsekwencji. Zdaniem Marszałka Sejmu, z tych względów regulacji statutowej wymagają przede wszystkim zasady i wysokość wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez osobę bliską, ubiegającą się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na podstawie art. 15 ust. 1-3 u.s.m. W tej kwestii jej sytuacja prawna nie różni się jednak zasadniczo od pozycji innych osób zawierających umowę o budowę lokalu czy też ustanowienie lokatorskiego prawa do lokalu. Wobec odejścia przez ustawodawcę od stosowanej jako zasada ogólna reguły waloryzacji wkładu mieszkaniowego zakres swobody statutowej w tym zakresie uległ pewnemu poszerzeniu. Nie można jednak mówić o arbitralności wprowadzonych rozwiązań, skoro sfera swobody regulacyjnej jest poddana ogólnym dyrektywom ustawowym, wynikającym m.in. z art. 10 i art. 11 u.s.m.

4. Trybunał Konstytucyjny w piśmie z 15 stycznia 2013 r. zwrócił się do Prezesa Zarządu Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP o przedstawienie opinii w sprawie w terminie 30 dni od daty otrzymania pisma. W wyznaczonym terminie, który upłynął 20 lutego 2013 r., opinia w sprawie nie została przedstawiona, jak również nie wpłynęła ona do Trybunału do dnia rozprawy.

5. W piśmie z 28 lutego 2013 r. (będącym odpowiedzią na pismo TK z 29 stycznia 2013 r.) Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podzielił pogląd wnioskodawcy o zasadności wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych regulacji prawnych określających ogólne zasady ustalania wartości wkładów mieszkaniowych w sytuacjach, w których nie jest dopuszczalne zbycie własności lokalu w drodze przetargu. Minister opowiedział się również za wprowadzeniem do tej ustawy regulacji jednoznacznie określającej podmiot zobowiązany do zwrotu wkładu mieszkaniowego na rzecz spadkobierców osoby, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu.

Minister wskazał, że dotychczas nie podejmował prac legislacyjnych zmierzających do uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Materia ta jest natomiast przedmiotem projektu ustawy o działalności spółdzielni mieszkaniowych rozpatrywanego obecnie przez Sejm (druk sejmowy nr 864). Ponadto w Sejmie jest jeden senacki i sześć poselskich projektów ustaw dotyczących problematyki spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych (druki sejmowe nr 515, 816, 819, 864, 980, 1005 i 1065). Zdaniem Ministra, zakres oraz ilość tych projektów ustaw wskazują na to, że problematyka spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych, jest przedmiotem szczególnego zainteresowania parlamentarzystów.

II

W rozprawie, która miała miejsce 27 czerwca 2013 r. wzięli udział przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego, a ponadto przedstawiciele Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wezwanego do udziału w sprawie przez TK.

Przedstawiciel Rzecznika oświadczył, że modyfikuje treść wniosku Rzecznika w ten sposób, że art. 8 pkt 3 u.s.m., w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadami prawidłowej legislacji i dostatecznej określoności oraz sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Ponadto przedstawiciel Rzecznika cofnął sformułowany we wniosku zarzut, zgodnie z którym w sprawie występuje pominięcie ustawodawcze. Z uwagi na brak stosownego umocowania powyższe modyfikacje wniosku Trybunał uznał za nieskuteczne.

Przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podtrzymali argumentację zawartą w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: u.s.m.), który ma następującą treść: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie prawa i obowiązki członków spółdzielni dotyczące w szczególności (...) wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego (...) określają postanowienia statutu”. Konstytucyjność tego przepisu wnioskodawca kwestionuje w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Wnioskodawca podnosi, że zasady te nie są uregulowane w ustawie, a zatem – zgodnie z odesłaniem zawartym w kwestionowanym art. 8 pkt 3 u.s.m. – są określane w statucie spółdzielni.

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika, że kwestionowana regulacja – zdaniem wnioskodawcy – budzi wątpliwości co do zgodności z dwiema zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji prawnej wnioskodawca upatruje w tym, że rozciąga ona „moc wiążącą statutu spółdzielni (...) na osoby, które w ogóle nie są jej członkami i nie mają żadnego wpływu na treść uchwalonego statutu, ani nie mogą poddać jego postanowień kontroli sądowej” (s. 6 wniosku). Z kolei naruszenie zasady poprawnej legislacji wnioskodawca uzasadnia tym, że „odesłanie całego kompleksu zagadnień związanych z rozliczeniem wkładu mieszkaniowego (...) do uregulowania w statucie spółdzielni, który nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa i nie ma mocy wiążącej wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów (...) pozostawia zbyt dużą swobodę w kwestii ukształtowania treści prawa majątkowego (wierzytelności z tytułu wkładu mieszkaniowego) organom spółdzielni mieszkaniowej. Nie wyznacza nawet ogólnych ram, w oparciu o które możliwa byłaby sądowa ocena legalności przyjętych w tym zakresie przez daną spółdzielnię rozwiązań. Nie pozwala beneficjentom przyznanych przez ustawę roszczeń o wypłatę wkładu mieszkaniowego dokonać samodzielnej oceny zakresu (wartości) ich wierzytelności, stawiając ich w sytuacji niepewności co do faktycznej treści służącego im prawa majątkowego” (s. 11-12 wniosku). Niezgodność art. 8 pkt 3 u.s.m. z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji wnioskodawca łączy dodatkowo z art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorcem związkowym, stwierdzając, że w obecnym kształcie kwestionowany przepis nie gwarantuje należytej ochrony prawu do wkładu mieszkaniowego będącemu prawem majątkowym.

2. Charakter prawny wkładu mieszkaniowego.

Definicję wkładu mieszkaniowego można odtworzyć z treści art. 10 ust. 2 u.s.m. Zgodnie z tym przepisem członek spółdzielni ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego wnosi wkład mieszkaniowy według zasad określonych w statucie w wysokości odpowiadającej różnicy między kosztem budowy przypadającym na jego lokal a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych lub z innych środków uzyskanych na sfinansowanie kosztów budowy lokalu. Jeżeli część wkładu mieszkaniowego została sfinansowana z zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu, członek jest obowiązany uczestniczyć w spłacie tego kredytu wraz z odsetkami w części przypadającej na jego lokal.

Wkładem mieszkaniowym jest zatem przekazywana spółdzielni mieszkaniowej przez osobę ubiegającą się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego kwota stanowiąca różnicę między rzeczywistym kosztem budowy przypadającym na ten lokal, a środkami uzyskanymi przez spółdzielnię z innych źródeł na sfinansowanie kosztów budowy lokalu. Zobowiązanie członka spółdzielni do wniesienia wkładu mieszkaniowego wynika z umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego (art. 9 ust. 1 u.s.m.). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 30 listopada 1974 r., sygn. akt III CZP 1/74 (OSNC nr 3/1975, poz. 37) prawo do wkładu mieszkaniowego ma podwójną naturę. Z jednej strony jest wierzytelnością pieniężną, której dłużnikiem jest spółdzielnia, z drugiej zaś także swoistym prawem majątkowym, którego istota polega na tym, że stanowi ono niejako załączek przyszłego spółdzielczego prawa do lokalu. Z prawem do wkładu łączy się zatem ekspektatywa uzyskania prawa do lokalu.

Prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym ściśle związanym ze spółdzielczym prawem do lokalu. Dopóki to ostatnie prawo istnieje i przysługuje uprawnionemu, dopóty prawo do wkładu nie ma samodzielnego bytu. Jeżeli jednak to ostatnie prawo wygaśnie, prawo do wkładu uzyskuje samodzielność, stając się

zwykłą wierzytelnością, którą uprawniony może swobodnie rozporządzać. Z tego powodu po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia mieszkaniowa powinna rozliczyć się z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego.

Dopóki istnieje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego związane z nim prawo do wkładu mieszkaniowego przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej. Obowiązek wniesienia wkładu mieszkaniowego jest bowiem – zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.s.m. – elementem umowy o budowę lokalu zawieranej przez spółdzielnię z członkiem ubiegającym się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Jak stanowi art. 9 ust. 5 u.s.m., to ostatnie prawo może należeć do jednej osoby albo do małżonków. Z chwilą wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego roszczenie o zwrot wniesionego wkładu mieszkaniowego uzyskuje samodzielny byt prawny. Roszczenie to przysługuje wówczas osobie, która nie posiada już statusu członka spółdzielni mieszkaniowej, tj. albo byłemu członkowi spółdzielni mieszkaniowej, którego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, co równocześnie spowodowało ustanie jego członkostwa, albo spadkobiercom tej osoby.

3. Ewolucja prawnej regulacji zasad rozliczania wniesionego wkładu mieszkaniowego.

Problematyka zwrotu należności z tytułu wkładu mieszkaniowego do 30 lipca 2007 r. uregulowana była w art. 11 ust. 2 u.s.m. Przepis ten w brzmieniu wówczas obowiązującym stanowił, że w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia zwraca zgodnie z postanowieniami statutu osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu. W rozliczeniu tym nie uwzględniano się długu obciążającego członka z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami. Roszczenie o wypłatę wkładu albo jego części stawało się wymagalne z chwilą opróżnienia lokalu. Z kolei art. 10 ust. 3 u.s.m. w brzmieniu obowiązującym do 30 lipca 2007 r. określał zasady ustalania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez członka zawierającego umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, do którego wygasło prawo przysługujące innej osobie. Zgodnie z tym przepisem taki członek wносił wkład mieszkaniowy w wysokości wkładu wypłaconego osobie, o której mowa w art. 11 ust. 2 u.s.m. oraz zobowiązywał się do spłaty długu obciążającego tę osobę z tytułu przypadającej na nią części zaciągniętego przez spółdzielnię kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami. Tym samym ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób kompleksowy określała zasady rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego, tj. zarówno zasady rozliczeń zwrotu wkładu mieszkaniowego z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, jak i zasady rozliczeń z tytułu wniesienia wkładu mieszkaniowego przez osobę, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do tego samego lokalu mieszkalnego po osobie, której prawo wygasło. Powyższa regulacja ustawowa dotycząca zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego była uszczegółowiana przez spółdzielnie mieszkaniowe na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 pkt 3 u.s.m., umożliwiającego uregulowanie w statucie problematyki wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego.

Art. 10 ust. 3 oraz art. 11 ust. 2 u.s.m. zostały znowelizowane przez ustawę z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), która weszła w życie 31 lipca 2007 r. W obecnym stanie prawnym pojęcie „wkładu mieszkaniowego” odnosi się jedynie do kwoty, którą członek spółdzielni mieszkaniowej ubiegający się o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego jest obowiązany wnieść do spółdzielni. W sytuacji odwrotnej, gdy pojawia się konieczność rozliczenia z tytułu wniesionego uprzednio wkładu mieszkaniowego z uwagi na wygaśnięcie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego ustawodawca nie posługuje się już pojęciem „wkładu mieszkaniowego”, lecz pojęciem „wartości rynkowej lokalu”. Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.s.m. (w obecnie obowiązującym brzmieniu) w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15 u.s.m., ogłasza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu. Pierwszeństwo w nabyciu lokalu mają członkowie, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, w wypadku zaś zgłoszenia się kilku uprawnionych, pierwszeństwo ma najdłużej oczekujący. Warunkiem przeniesienia odrębnej własności lokalu na takiego członka jest wpłata przez niego wartości rynkowej tego lokalu. Kolejne ustępy art. 11 u.s.m. regulują kwestię rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego. Zgodnie z art. 11 ust. 2¹⁻² u.s.m. w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu, przy czym warunkiem wypłaty jest opróżnienie lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego

przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu. Z wartości rynkowej lokalu potrąca się przypadającą na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z jego budową, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu.

Wyjątkiem od zasady zbywania w drodze przetargu lokalu mieszkalnego, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło, jest wystąpienie sytuacji, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m., tj. zgłoszenie przez małżonka, dzieci lub innych bliskich osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło, roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie tego prawa. Zadośćuczynienie tym roszczeniom wyłącza możliwość zbycia lokalu w drodze przetargu, a tym samym możliwość uzyskania kwoty stanowiącej wartość rynkową lokalu, którą spółdzielnia mogłaby przekazać osobie uprawnionej. Roszczenia, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. mogą zostać zgłoszone w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w następstwie niedokonania czynności, o których mowa w art. 13 i art. 14 u.s.m.

Zgodnie z art. 13 u.s.m. po ustaniu małżeństwa wskutek rozwodu lub po unieważnieniu małżeństwa małżonkowie powinni w terminie jednego roku zawiadomić spółdzielnię, któremu z nich przypadło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo przedstawić dowód wszczęcia postępowania sądowego o podział tego prawa. Były małżonek niebędący członkiem spółdzielni powinien złożyć deklarację członkowską w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym przypadło mu prawo do lokalu. Byłemu małżonkowi przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Jeżeli małżonkowie nie dokonają tych czynności, spółdzielnia wyznaczy im w tym celu dodatkowy termin, nie krótszy niż 6 miesięcy, uprzedzając o skutkach, jakie może spowodować jego niezachowanie. Po bezskutecznym upływie tego terminu spółdzielnia może podjąć uchwałę o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W wypadku wygaśnięcia tego prawa roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługują dzieciom i innym osobom bliskim.

Zgodnie zaś z art. 14 u.s.m. z chwilą śmierci jednego z małżonków spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, które przysługiwało obojgu małżonkom, przypada drugiemu małżonkowi. Małżonek ten, jeżeli nie jest członkiem spółdzielni, powinien w terminie jednego roku od dnia śmierci współmałżonka złożyć deklarację członkowską. Małżonkowi zmarłego członka spółdzielni przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Jeżeli małżonek ten nie dokona wskazanych czynności, spółdzielnia wyznaczy mu w tym celu dodatkowy termin, nie krótszy niż 6 miesięcy, uprzedzając o skutkach, jakie może spowodować jego niezachowanie. Po bezskutecznym upływie tego terminu spółdzielnia może podjąć uchwałę o wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. W wypadku wygaśnięcia tego prawa roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego przysługują pozostałemu przy życiu małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim.

Do zachowania roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego konieczne jest złożenie przez osoby wskazane w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. w terminie jednego roku deklaracji członkowskiej wraz z pisemnym zapewnieniem o gotowości do zawarcia umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. W wypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych, rozstrzyga sąd w postępowaniu nieprocesowym, biorąc pod uwagę w szczególności okoliczność, czy osoba uprawniona zamieszkiwała razem z byłymi małżonkami lub jednym z nich. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego przez spółdzielnię terminu wystąpienia do sądu, wyboru dokonuje spółdzielnia. W wypadku wygaśnięcia powyższych roszczeń spółdzielnia – zgodnie z art. 15 ust. 6 u.s.m. – wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu ustaloną zgodnie z opisanymi wyżej zasadami wynikającymi z art. 11 ust. 2¹ i 2² u.s.m.

Ratio legis rozwiązań przyjętych w treści art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. należy upatrywać w realizacji przez ustawodawcę zasady zawartej w art. 18 Konstytucji, zgodnie z którą rodzina znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Z tych powodów w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego roszczenie o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie tego prawa w pierwszej kolejności przysługuje małżonkowi, dzieciom i innym osobom bliskim członka spółdzielni, którego spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło. Dopiero gdy tego rodzaju osób nie ma, bądź skutecznie nie zrealizują one przysługującego im roszczenia, lokal mieszkalny jest zbywany w drodze przetargu. Jeżeli natomiast zgłosi się kilka osób uprawnionych, pierwszeństwo – zgodnie z art. 15 ust. 3 u.s.m. – ma osoba, która zamieszkiwała razem z byłymi małżonkami lub jednym z nich. Tym samym ustawodawca stara się zapewnić stabilizację sytuacji prawnej tym członkom rodziny osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, a którzy mieszkali w lokalu razem z tą osobą.

Jeżeli osoby uprawnione wskazane w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. zrealizują roszczenia o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, wówczas zaistnieje konieczność rozliczenia się przez spółdzielnię mieszkaniową z wkładu mieszkaniowego wniesionego przez małżonka lub małżonków, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło. Rozliczenia takiego spółdzielnia powinna dokonać z osobą, której prawo to przysługiwało albo z jej spadkobiercami. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 u.s.m. przejście z chwilą śmierci jednego z małżonków na drugiego małżonka spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, które przysługiwało wcześniej obu małżonkom, nie narusza uprawnień spadkobierców do dziedziczenia wkładu.

4. Istota problemu konstytucyjnego oraz dopuszczalność orzekania w sprawie.

W przedstawionym stanie prawnym pojawia się problem będący powodem, dla którego Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Otóż ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w żaden sposób nie określa zasad rozliczeń z osobą uprawnioną z tytułu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie został zbyty w drodze przetargu, lecz został przyznany osobom wskazanym w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. w wyniku skutecznie zrealizowanych przez te osoby roszczeń o przyjęcie do spółdzielni i zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Ustawa nie określa również zasad ustalania wysokości świadczenia pieniężnego wnoszonego przez te ostatnie osoby do spółdzielni mieszkaniowej tytułem wkładu mieszkaniowego lub wartości rynkowej lokalu. Tym samym osoby uprawnione z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego nie mają w ustawie zagwarantowanego ani prawa do otrzymania wartości rynkowej lokalu, gdyż zgodnie z art. 11 ust. 1 u.s.m. do tej sytuacji nie odnosi się procedura przetargowa, ani prawa do otrzymania wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu, tak jak to miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym do 30 lipca 2007 r. Innymi słowy, ustawa w żaden sposób nie reguluje zasad rozliczania się spółdzielni mieszkaniowej w tej właśnie sytuacji z osobą uprawnioną z tytułu wniesionego wcześniej lub odziedziczonego wkładu mieszkaniowego. Zdaniem wnioskodawcy, brak regulacji ustawowej w tym zakresie pozwala na sformułowanie wniosku, że jest to materia przekazana do unormowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej na mocy odesłania zawartego w kwestionowanym art. 8 pkt 3 u.s.m.

Z uwagi na ten właśnie sposób sformułowania przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności, tj. wskazanie, że art. 8 pkt 3 u.s.m. odsyła do regulacji statutowej problematykę, która powinna być zostać uregulowana w ustawie, należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem, czy z zaniechaniem prawodawczym. Wnioskodawca kwestionuje bowiem w istocie brak regulacji ustawowej odnoszącej się do zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym, pominięcie zaś wówczas, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. To rozróżnienie zaniechania i pominięcia ma istotne znaczenie z punktu widzenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma on bowiem kompetencji – jak stwierdził w wyroku z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 – do orzekania o „zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. (...) Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia – jak słusznie podnosi wnioskodawca – z pominięciem, a nie zaniechaniem ustawodawczym. Zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego do 30 lipca 2007 r. były w sposób kompleksowy regulowane w ustawie, po tej zaś dacie regulacja ustawowa uzyskała fragmentaryczny charakter, uwzględniając w art. 11 u.s.m. jedynie sytuację, gdy lokal mieszkalny podlega zbyciu w trybie przetargu. Problematyka rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w wypadkach, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w trybie przetargu, pozostała poza regulacją ustawową, a tym samym – stosownie do treści art. 8 pkt 3 u.s.m. – powinna zostać unormowana w statucie spółdzielni mieszkaniowej. Tym samym zasady

rozliczeń z tytułu wkladu mieszkaniowego nie mogą zostać uznane za materię niebędącą przedmiotem regulacji ustawowej. Sam fakt powierzenia przez ustawodawcę spółdzielniom mieszkaniowym na mocy art. 8 pkt 3 u.s.m. do uregulowania kwestii dotyczących „wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego” świadczy o tym, że materia ta od początku objęta była zamysłem regulacyjnym ustawodawcy. Tezę tę potwierdza to, że do 30 lipca 2007 r. – o czym wcześniej była mowa – w znacznie szerszym zakresie niż obecnie ta materia była regulowana w ustawie.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że zarzut niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. dotyczy pominięcia ustawodawczego i jako taki może być przedmiotem kontroli w ramach niniejszego postępowania.

5. Rozstrzygnięcie zarzutu niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m.

5.1. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 8 pkt 3 u.s.m. z punktu widzenia art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności, wnioskodawca podnosi, że kwestionowany przepis nie zapewnia wystarczającej ochrony prawu majątkowemu, jakim jest prawo do wkładu mieszkaniowego, gdyż upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu wkladu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. W ten sposób spółdzielnia mieszkaniowa uzyskuje nieograniczoną swobodę regulacyjną, ustawodawca nie formułuje bowiem żadnych wskazówek co do treści przekazanej do uregulowania materii. Ponadto kwestionowana regulacja rozciąga moc wiążącą statutu spółdzielni na osoby, które nie są jej członkami, tj. albo byłych członków, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w wypadkach określonych w art. 13 i art. 14 u.s.m. wygasło, albo ich spadkobierców. W związku z tak sformułowanym zarzutem w pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy przekazanie tego rodzaju materii do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej było konstytucyjnie dopuszczalne.

5.2. Statut spółdzielni mieszkaniowej jest aktem regulującym stosunki między spółdzielnią i jej członkami. Nie jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego, lecz swego rodzaju umową obowiązującą z woli zainteresowanych stron (zob. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 26; R. Dzięczek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 47). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 3 kwietnia 1998 r., sygn. akt III CZP 5/98, „Statut spółdzielni jest czynnością prawną, zbliżoną w swoim charakterze do umowy, regulującą przede wszystkim ustrój spółdzielni oraz prawa i obowiązki jej członków (...). Przyjmowanie, że spółdzielnia może dokonywać zmian statutu dotyczących uprawnień osób, których członkostwo ustało, prowadziłoby do zanegowania cywilnoprawnego charakteru statutu i przypisania mu cech władczo kształtującego stosunek prawny aktu administracyjnego. Nie ma do tego podstaw” (*LexPolonica* nr 327604). Podobne stanowisko zajęł TK, stwierdzając w wyroku z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), niekonstytucyjność regulacji prawnej dopuszczającej możliwość określenia w statucie spółdzielni mieszkaniowej sytuacji prawnej byłych jej członków. Trybunał uznał, że „statut spółdzielni nie może następczo modyfikować sytuacji prawnej i roszczeń majątkowych byłych członków, bo byli członkowie nie mogą już mieć wpływu na treść zmian statutu i pozbawieni są proceduralnych możliwości kwestionowania dokonanych zmian. Stworzenie przez ustawę możliwości, aby nowe przepisy statutu spółdzielni ingerowały w sytuację prawną członków, którzy opuścili spółdzielnię wcześniej, daje wyraz traktowania statutu spółdzielni jako *quasi* aktu normatywnego i to o powszechnej mocy obowiązującej. Nie ma do tego podstaw ani na tle art. 87 ani na tle art. 2 konstytucji”.

Taki charakter statutu, jako aktu wiążącego jedynie członków spółdzielni mieszkaniowej, znajduje obecnie potwierdzenie w treści art. 8 u.s.m. Przepis ten odsyła bowiem do regulacji statutowej nieunormowane w ustawie „prawa i obowiązki członków spółdzielni”. Zatem należałoby stwierdzić, że *expressis verbis* przepis ten nie upoważnia spółdzielni mieszkaniowej do uregulowania w statucie problematyki praw i obowiązków osób niebędących członkami spółdzielni w zakresie, w jakim nie została ona uregulowana w ustawie. Nie ma przy tym znaczenia przykładowy charakter wyliczenia zawartego w art. 8 u.s.m., gdyż przykładowość ta odnosi się do rodzajów praw i obowiązków w przepisie tym wymienionych, a nie do podmiotów, którym one przysługują. W tym ostatnim wypadku nie ma wątpliwości, że chodzi o prawa i obowiązki członków spółdzielni mieszkaniowej.

W związku z tym pojawia się pytanie, czy upoważnienie zawarte w art. 8 pkt 3 u.s.m. faktycznie stwarza spółdzielniom możliwość – tak jak podnosi to wnioskodawca – uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu wkładu mieszkaniowego z osobami nie będącymi jej członkami. Na tak sformułowane pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Prawo do wkładu mieszkaniowego jest bowiem prawem majątkowym członka spółdzielni

mieszkaniowej, które jest nierozdzielnie związane z przysługującym mu spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego. Kwestie zwrotu wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego mieszczą się zatem w ramach odesłania dotyczącego „praw i obowiązków członków spółdzielni”, o którym mowa w art. 8 pkt 3 u.s.m., choć nie ma wątpliwości, że sam zwrot wkładu mieszkaniowego będzie przysługiwał w razie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu osobie niemającej statusu członka spółdzielni mieszkaniowej, tj. albo byłemu członkowi spółdzielni, albo jego spadkobiercom.

Należy zauważyć, że odesłanie zawarte w art. 8 pkt 3 u.s.m. wprost nie formułuje obowiązku zwrotu przez spółdzielnię mieszkaniową osobie uprawnionej wniesionego wkładu mieszkaniowego, jednak taki obowiązek wynika zarówno z istoty tej instytucji, jak i przepisów dotyczących wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, w szczególności zaś z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. Ten ostatni przepis zobowiązuje spółdzielnię mieszkaniową do wypłacenia osobie uprawnionej wartości rynkowej lokalu mieszkalnego, do którego jej spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło. Art. 11 ust. 2¹ u.s.m. jest zatem ściśle związany z procedurą przetargową opisaną art. 11 ust. 2 u.s.m., w ramach której osoba nabywająca własność takiego lokalu jest zobowiązana do wpłaty wartości rynkowej lokalu. Wartość rynkowa lokalu wypłacana przez spółdzielnię osobie uprawnionej z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu, a ponadto jest z niej potrącana przypadająca na dany lokal część zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności niewniesiony wkład mieszkaniowy. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, potrąca się również nominalną kwotę umorzenia kredytu lub dotacji, w części przypadającej na ten lokal oraz kwoty zaległych opłat, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.s.m., a także koszty określenia wartości rynkowej lokalu. Choć powyższe zasady nie mają zastosowania przy rozliczeniach z tytułu wkładu mieszkaniowego w wypadku, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, to jednak można w oparciu o nie sformułować wnioski, że wniesiony wkład mieszkaniowy powinien zostać zwrócony przez spółdzielnię osobie uprawnionej. Potwierdzeniem tego wniosku jest wynikający z art. 8 pkt 3 u.s.m. wymóg waloryzowania wkładu mieszkaniowego przez spółdzielnię, gdyż tego rodzaju czynność jest celowa tylko wówczas, gdy zachodzi konieczność zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego. Obowiązek zwrotu wkładu mieszkaniowego spadkobiercom osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, wynika zaś pośrednio z art. 14 ust. 2 u.s.m., który stanowi o uprawnieniach spadkobierców do dziedziczenia wkładu mieszkaniowego.

5.3. Prawo do wkładu mieszkaniowego jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, które – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – może być ograniczane jedynie w drodze ustawy. Prawo to zostało przyznane i co do istoty ukształtowane w ustawie, stąd też w ustawie należy ukształtować mechanizmy gwarantujące jego ochronę. Odesłanie do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, tego rodzaju ochrony nie gwarantuje z następujących powodów.

Po pierwsze, statut spółdzielni mieszkaniowej może jedynie precyzować realizację wyznaczonych przez ustawę zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego. Wymóg ustawowego uregulowania tych zasad wynika zarówno z potrzeby ochrony praw osób, którym przysługuje roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego, jak i tego, że zwrot wkładu mieszkaniowego dokonywany jest na rzecz osób, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej. Należy zauważyć, że do 30 lipca 2007 r. wymóg regulacji ustawowej w tym zakresie realizował art. 11 ust. 2 u.s.m., który wprowadzał zasadę zwrotu wkładu mieszkaniowego zwaloryzowanego według wartości rynkowej lokalu. Na tle tej regulacji prawnej kwestionowany obecnie art. 8 pkt 3 u.s.m. pełnił jedynie rolę normy uzupełniającej i uszczegółwiającej tę zasadę ustawową, gdyż zgodnie z nim statut miał określać prawa i obowiązki członków spółdzielni dotyczące waloryzacji wkładu mieszkaniowego tylko w sprawach nieuregulowanych w ustawie. Rezygnując z ustawowego uregulowania zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w wypadku, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, ustawodawca nadmiernie rozszerzył zakres zastosowania art. 8 pkt 3 u.s.m. Skoro bowiem zasady zwrotu wkładu mieszkaniowego w tym właśnie wypadku w ogóle nie są uregulowane w ustawie, to spółdzielnie mieszkaniowe uzyskały możliwość dowolnego ich określenia. Tym samym postanowienia statutu spółdzielni mieszkaniowej przestały mieć charakter postanowień uzupełniających czy uszczegółwiających regulację ustawową i nabrały charakteru postanowień wyłącznie regulujących tę materię. Należy więc stwierdzić, że art. 8 pkt 3 u.s.m. odczytywany na tle innych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. pozbawia prawa do wkładu mieszkaniowego należytej mu ochrony prawnej w sytuacji gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze

przetargu, a to z uwagi na przyjęty niewłaściwy sposób regulacji zasad realizacji tego prawa. Tym samym przepis ten narusza art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, brak ustawowej regulacji zasad rozliczania wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, oznacza przyzwolenie ze strony ustawodawcy na faktyczne ustalenie treści prawa do wkładu mieszkaniowego i sposobu jego realizacji przez spółdzielnię mieszkaniową. Należy przy tym zauważyć, że realizacja prawa do wkładu mieszkaniowego dokonuje się dopiero w momencie jego usamodzielnienia, a to ostatnie ma miejsce wówczas, gdy wygaśnie związane z nim spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Innymi słowy, przyznając prawo do wkładu mieszkaniowego, ustawodawca zrezygnował z samodzielnego uregulowania sposobu jego realizacji, tj. rozliczeń z tytułu zwrotu wniesionego lub odziedziczonego wkładu mieszkaniowego po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, który nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Tymczasem skoro prawo do wkładu mieszkaniowego jest prawem majątkowym, to uregulowanie jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w tym zasad zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego, powinno nastąpić w ustawie. Niedopuszczalne jest regulowanie tej materii co do istoty w statucie spółdzielni mieszkaniowej, który nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, a co więcej nawet nie jest aktem normatywnym. Wybrana przez ustawodawcę technika legislacyjna okazała się zatem nieprawidłowa.

Po trzecie, statut spółdzielni mieszkaniowej może regulować tylko stosunki między spółdzielnią i jej członkami, konsekwencją zaś jego umownego charakteru jest oparcie jego mocy wiążącej na woli przystępujących do spółdzielni członków. Nie jest więc dopuszczalne, by statut w sposób arbitralny kształtował zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego spółdzielni z osobami, które nie są jej członkami, tj. z byłymi członkami, których spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło, oraz ich spadkobiercami. Osoby takie nie mają bowiem żadnego wpływu na treść statutu, nie mogą uczestniczyć w procesie jego uchwalania ani zaskarżyć jego postanowień do sądu. Z tych powodów zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego muszą wynikać z ustawy, gdyż to właśnie ustawa przyznała tym osobom stosowne roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego. Odesłanie do regulacji statutowej mogło dotyczyć jedynie kwestii związanych z uzupełnieniem czy uszczegółowieniem zasad uregulowanych w ustawie. Odesłanie, które objęło całość tej materii, w tym również wspomniane zasady, pozbawiło w praktyce prawa do wkładu mieszkaniowego należnej mu ochrony konstytucyjnej. Co więcej, jak podnosił wnioskodawca we wniosku i jego przedstawiciel w toku rozprawy, rozwiązania przyjęte w statutach poszczególnych spółdzielni mieszkaniowych bardzo się różnią między sobą, a ponadto często są niekorzystne dla osoby uprawnionej do otrzymania równowartości wkładu lub zobowiązanej do uiszczenia takiej kwoty w związku z ustanowieniem na jej rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, co jedynie potwierdza nieograniczoną swobodę regulacyjną, jaką spółdzielnie mieszkaniowe zyskały w wyniku rozszerzenia zakresu normowania art. 8 pkt 3 u.s.m. Może się również zdarzyć, że spółdzielnia w ogóle nie ureguje tej kwestii, co będzie skutkowało brakiem możliwości realizacji roszczeń przez osoby uprawnione. Z informacji posiadanych przez wnioskodawcę wynika, że powszechną praktyką stosowaną przez spółdzielnie mieszkaniowe jest automatyczne przyjmowanie w drodze analogii z art. 11 ust. 2¹ u.s.m. rozwiązania, zgodnie z którym wartość zwracanego osobie uprawnionej wkładu mieszkaniowego ustala się według wartości rynkowej lokalu. Identycznie ustala się wartość wkładu, który ma obowiązek wnieść osoba bliska lub małżonek zmarłego współuprawnionego do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu korzystająca z uprawnień przyznanych jej przez art. 14 i art. 15 u.s.m. Taka praktyka – zdaniem wnioskodawcy – jest rażąco krzywdząca dla beneficjentów uprawnień określonych w tych przepisach.

Po czwarte, należy zauważyć, że rozliczeń z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego w sytuacji, gdy lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu, spółdzielnia dokonuje z reguły z członkami rodziny osoby, która nabyła spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Uprawnionymi do uzyskania zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego są bowiem osoba, której spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło lub jej spadkobiercy, którymi w wypadku dziedziczenia ustawowego są członkowie jej najbliższej rodziny. Z kolei uprawnionymi do skorzystania z roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. są małżonek osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do tego lokalu wygasło, jej dzieci oraz inne osoby bliskie. Z uwagi na tę specyficzną sytuację prawną polegającą na dokonywaniu przez spółdzielnię mieszkaniową rozliczeń z tytułu wniesionego wkładu mieszkaniowego w kręgu osób należących do jednej rodziny konieczne jest takie ukształtowanie zasad tych rozliczeń, by uwzględniały one nie tylko interes spółdzielni mieszkaniowej i jej członków, lecz także interesy członków rodziny osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło oraz jej samej. Tymczasem, jak podnosił przedstawiciel wnioskodawcy w toku rozprawy, wiele osób uprawnionych nie korzysta z roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. z obawy przed koniecznością dokonania za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowej rozliczeń ze spadkobiercami osoby, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło. Dotyczy to zwłaszcza osób,

które mieszkały w tym lokalu z osobą, której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego wygasło i które, nie mając środków finansowych na dokonanie rozliczeń ze spadkobiercami, mieszkają w tym lokalu nadal, choć ze świadomością, że ich sytuacja prawna nie została uregulowana. Przepisy ustawowe dotyczące rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego powinny sytuację tychże osób uwzględniać.

W świetle powyższych argumentów nie ma zatem żadnych wątpliwości co do tego, że ustawodawca wybrał wadliwy sposób uregulowania zasad rozliczania z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Art. 8 pkt 3 u.s.m. nie gwarantuje wystarczającej ochrony prawu majątkowemu, jakim jest prawo do wkładu mieszkaniowego, a tym samym w kwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

Trybunał w niniejszej sprawie orzekł o niekonstytucyjności art. 8 pkt 3 u.s.m. w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia spółdzielnię mieszkaniową do uregulowania w statucie zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Tego rodzaju wyrok *de facto* jest wyrokiem o niekonstytucyjności pominięcia ustawowego, gdyż odsyłając pewną materię do uregulowania w statucie spółdzielni mieszkaniowej, ustawodawca kształtuje istniejącą regulację prawną z jej pominięciem. Nie można bowiem uznać, że przekazanie danej materii do uregulowania innemu podmiotowi, w tym wypadku spółdzielniom mieszkaniowym, jest sposobem jej uregulowania na szczeblu ustawowym.

Wyrok o niekonstytucyjności pominięcia ustawowego nie zmienia istniejącego stanu prawnego, lecz do dokonania takiej zmiany zobowiązuje ustawodawcę. W następstwie niniejszego wyroku zachodzi konieczność uregulowania w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych zasad rozliczenia z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego w sytuacjach, gdy sam lokal mieszkalny nie podlega zbyciu w drodze przetargu. Ustawodawca powinien określić zarówno zasady rozliczenia z osobą uprawnioną z tytułu zwrotu wniesionego wkładu mieszkaniowego, w tym również zasady waloryzacji tego wkładu, jak i zasady określania wysokości wkładu mieszkaniowego wnoszonego przez osobę nabywającą spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu w wyniku zrealizowania roszczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Regulując powyższe zasady rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, ustawodawca powinien wyważyć interesy spółdzielni i jej członków oraz interesy rodziny, w ramach której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest przekazywane w drodze realizacji wspomnianych wyżej roszczeń z art. 15 ust. 1 i 2 u.s.m. Wskazaniem wydaje się wykorzystanie w powyższych pracach legislacyjnych zgromadzonych przez wnioskodawcę informacji związanych z dotychczasową praktyką stosowania zaskarżonego przepisu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

65

WYROK
z dnia 27 czerwca 2013 r.
Sygn. akt K 12/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Stanisław Biernat
Leon Kieres – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 czerwca 2013 r., wniosku Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.) z art. 75 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 3) § 1 ust. 1 w zakresie, w jakim dotyczy aplikantów notarialnych zatrudnionych przez radę izby notarialnej, oraz § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 rozumianego w ten sposób, że pomija wymóg zgody notariusza na wyznaczenie go przez radę izby, z art. 75 ustawy powołanej w punkcie 1, a także z art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z 2009 r. Nr 37, poz. 286 i Nr 166, poz. 1317, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 483, Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830) **jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, z 2006 r. Nr 52, poz. 384, z 2008 r. Nr 182, poz. 1131, z 2010 r. Nr 45, poz. 267 oraz z 2012 r. poz. 1449) **jest zgodne z art. 75 ustawy powołanej w punkcie 1.**

3. § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji oraz z art. 75 ustawy powołanej w punkcie 1.

4. § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

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

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 826.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 13 marca 2010 r. Krajowa Rada Notarialna (dalej: także jako wnioskodawca lub KRN), wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: ustawa lub prawo o notariacie) z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 75 prawa o notariacie;

3) § 1 ust. 1 w zakresie, w jakim dotyczy aplikantów notarialnych zatrudnionych przez radę izby notarialnej oraz § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia rozumiany w ten sposób, że pomija wymóg zgody notariusza na wyznaczenie go przez radę izby z art. 75 prawa o notariacie, a także z art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionując zgodność art. 75 prawa o notariacie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca zarzucił mu wadliwie określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w formie rozporządzenia oraz brak wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. W ocenie wnioskodawcy, poza wskazaniem podmiotu, któremu powierza się kompetencje do wydania rozporządzenia, zaskarżony przepis nie wskazuje, nawet ogólnie, materii unormowań, jakie powinny się znaleźć w rozporządzeniu. Wynika z niego tylko obowiązek Ministra Sprawiedliwości do „określenia organizacji aplikacji notarialnej”, przy czym nie wiadomo, o jakie kwestie natury organizacyjnej chodzi. Zdaniem wnioskodawcy, regulacja taka jest zbyt pojemna i otwiera drogę do unormowania w rozporządzeniu problematyki, która powinna stanowić materię ustawową. Zarzuty wnioskodawcy odnoszą się w szczególności do braku precyzyjnego rozgraniczenia zakresu kompetencji samorządu notarialnego do organizacji i prowadzenia aplikacji notarialnej i kompetencji Ministra Sprawiedliwości do „określenia organizacji” tej aplikacji. Nie wiadomo bowiem, które materie regulować mają rady izb notarialnych, a które przypadają Ministrowi Sprawiedliwości.

Konsekwencją powyższych uregulowań, zdaniem wnioskodawcy, jest wyjęcie spod pieczy samorządu notarialnego kwestii organizacji aplikacji notarialnej i przekazanie jej do samodzielnego uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia.

Z kolei brak wytycznych do wydania rozporządzenia stwarza daleko idącą swobodę normodawcy w zakresie kształtowania treści rozporządzenia, co narusza, zdaniem wnioskodawcy, wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytycznych do wydania rozporządzenia nie można, w ocenie wnioskodawcy, zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy. Jak wskazał, ustawodawca tylko ogólnie określił, na czym ma polegać aplikacja notarialna (art. 72), unormował zasady zatrudniania aplikantów (wprowadzając przy tym „tylnymi drzwiami” aplikację pozaetatową w art. 71 § 5), uregulował zasady odpłatności za aplikację (art. 72a) oraz pozostawił pewne kompetencje „organizacyjne” w rękach samorządu zawodowego (art. 73). Powyższych przepisów nie można uznać za precyzyjne wytyczne do wydania rozporządzenia – stwierdził wnioskodawca.

Podnosząc zarzut niezgodności całego rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie wnioskodawca wskazał, że normodawca, pomijając „uzgodnienie” jego treści z organem samorządu zawodowego, nie dochował wymagań dotyczących trybu jego wydawania. Jako model takiej procedury wnioskodawca przedstawił tryb „uzgadniania”, obowiązujący przy wydawaniu rozporządzeń, ze związkami zawodowymi, o którym mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.). Podkreślił również, że sposób „uzgodnienia” treści zaskarżonego rozporządzenia z samorządem notarialnym daleki był od wskazanego powyżej modelu. Czynności prowadzone w czasie tej procedury nie miały żadnego wpływu na ostateczną treść rozporządzenia, nie sporządzono protokołów rozbieżności, zabrakło negocjacji i próby uzgodnienia stanowisk. Jak wskazał wnioskodawca, procedura legislacyjna, poprzedzająca wydanie zaskarżonego rozporządzenia, w rzeczywistości ograniczyła się do przesłania przez Ministra Sprawiedliwości 9 września i 1 grudnia 2005 r. projektu rozporządzenia do zaopiniowania Krajowej Radzie Notarialnej, dwukrotnego wydania opinii przez organ samorządu zawodowego (z 23 września i 17 grudnia 2005 r.), a następnie wydania przez Ministra 22 grudnia 2005 r. rozporządzenia.

Wnioskodawca wskazał także, że między przesłaniem przez Krajową Radę Notarialną opinii do pierwszego z projektów, a przedstawieniem organowi samorządu drugiego projektu nie odbyły się żadne wspólne prace nad aktem wykonawczym zmierzające do „uzgodnienia” jego treści, w rozumieniu art. 75 prawa o notariacie. W ocenie wnioskodawcy, naruszona została w ten sposób idea działania „w uzgodnieniu”. Mimo bowiem istotnych rozbieżności, co do treści rozwiązań, Minister Sprawiedliwości przyjął własną wersję, nie motywując dostatecznie swojej decyzji. Przesłana 21 grudnia 2005 r. opinia samorządu notarialnego wywarła znikomy wpływ na treść

rozporządzenia. Natomiast podstawowe zastrzeżenia zgłaszane przez Krajową Radę Notarialną, które dotyczyły § 1 (tj. zasad zatrudniania aplikantów) oraz zasad przeprowadzania kolokwii i sprawdzianów wiedzy aplikantów notarialnych, nie zostały w ogóle wzięte pod uwagę.

W świetle powyższego, zdaniem wnioskodawcy, naruszenie trybu legislacyjnego pociąga za sobą konieczność uznania zaskarżonego rozporządzenia w całości za niekonstytucyjne.

W kolejnym zarzucie dotyczącym rozporządzenia, wnioskodawca podniósł przekroczenie przez normodawcę delegacji zawartej w art. 75 prawa o notariacie. W ocenie wnioskodawcy, do „kwestii organizacji należą zagadnienia, takie jak: zakres przedmiotowy obowiązkowego szkolenia, terminy rozpoczynania szkoleń, przerwy w szkoleniach, zasady usprawiedliwiania nieobecności, kwalifikacje osób prowadzących szkolenia dla aplikantów”. W zakresie tym nie mieści się jednak uregulowanie więzi łączącej notariusza z aplikantem notarialnym. Kwestie te wymagają odrębnej regulacji ustawowej. Tymczasem, wprowadzone w rozporządzeniu, formy wykonywania patronatu: – w ramach stosunku zatrudnienia aplikanta u notariusza; – w ramach stosunku zatrudnienia przez radę izby aplikanta, odbywającego aplikację u patrona wyznaczonego przez radę; – bez nawiązania stosunku pracy z aplikantem odbywającym aplikację u patrona wyznaczonego przez radę, nie znajdują podstawy w ustawie. Samoistne uregulowanie kwestii, które powinny zostać unormowane w ustawie powoduje, zdaniem wnioskodawcy, że zaskarżony § 1 rozporządzenia nie realizuje wymogu z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia wydawane są tylko w celu wykonania ustawy.

Art. 75 prawa o notariacie nie może być uznany, w ocenie wnioskodawcy, jako upoważniający izby notarialne do nakładania na notariuszy obowiązku zatrudniania aplikantów. Wprawdzie art. 71 ust. 5 prawa o notariacie, przewiduje możliwość zatrudnienia aplikanta w oparciu o umowę o pracę, ale nie daje organom samorządu notarialnego prawa do nakładania na poszczególnych notariuszy obowiązku jej zawarcia. Obowiązek taki nie może natomiast wynikać z aktu wykonawczego.

Zdaniem wnioskodawcy, § 1 rozporządzenia narusza także „szeroko rozumianą wolność”. Z zaskarżonego przepisu nie wynika bowiem, czy obowiązek wyznaczenia patrona odnosi się tylko do organu samorządu zawodowego, czy też powinien być rozumiany jako obowiązek notariusza wyznaczonego przez radę izby objęcia patronatu, bez wymogu wyrażenia przez niego zgody. Niezamieszczenie w rozporządzeniu uregulowań, z których wynikałaby konieczności uzyskania zgody notariusza, a także względy celowościowej, przemawiają, zdaniem wnioskodawcy, za uznaniem, że przyjęcie patronatu nad aplikantem przez notariusza wyznaczonego przez radę jest jego obowiązkiem. Rozwiązanie takie nie znajduje jednak podstaw w ustawie, a Konstytucja nie przewiduje możliwości nakładania obowiązków na jednostki w innej formie niż ustawowa.

Obowiązek przyjęcia aplikanta przez notariusza wyznaczonego przez radę izby jest także, zdaniem wnioskodawcy, niezgodny z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, w świetle którego nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Obowiązek ten narusza również art. 31 ust. 3, art. 22 w połączeniu z art. 20, art. 65 ust. 1 Konstytucji, które stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie konstytucyjnego zakazu zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo nie nakazuje.

Jak wskazuje wnioskodawca, swoboda notariuszy w dobieraniu współpracowników, w tym aplikantów, ma na celu również ochronę osób korzystających z usług notarialnych. Zmuszenie do zatrudnienia osoby nieodpowiedniej może doprowadzić do szkód nie tylko po stronie notariusza ale i osób trzecich.

W następnej kolejności wnioskodawca podniósł zarzut naruszenia przez § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia wolności działalności gospodarczej oraz wolności wykonywania zawodu. Wnioskodawca, odwołując się do orzecznictwa sądowego, wskazał, że notariusze zostali włączeni do grupy przedsiębiorców i poza zakresem działalności, w której dominują elementy władztwa publicznego, powinny mieć do nich zastosowanie te same zasady i prawa jak w przypadku wszystkich innych przedsiębiorców. W ocenie wnioskodawcy, notariusz, jako przedsiębiorca korzysta zatem z konstytucyjnego prawa wolności gospodarczej, wyrażonego w art. 20 Konstytucji. Prawo to, zgodnie z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, może być ograniczone tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Prawo to w przypadku notariuszy rozumieć należy, jako prawo do wyboru przez notariusza konkretnego aplikanta, którego będzie szkolił i z którym będzie współpracował – stwierdził wnioskodawca. Podkreślił ponadto, że źródłem takiego obowiązku nie może być akt wykonawczy, lecz ustawa, z której wynika cel lub interes publiczny, z uwagi na który został on wprowadzony.

Uzasadniając niezgodność zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z wolnością wykonywania zawodu, wnioskodawca podniósł, że ingerencja w tę sferę wolności możliwa jest tylko ustawą, a nadto musi być uzasadniona i służyć ochronie wartości konstytucyjnych. Tymczasem obowiązek nawiązania stosunku pracy z inną osobą, w dodatku wynikający z rozporządzenia, nie spełnia powyższego wymogu, naruszając tym samym art. 65 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 28 czerwca 2010 r. w imieniu Sejmu stanowisko przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 75 prawa o notariacie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu wadliwego określenia w art. 75 prawa o notariacie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, Marszałek Sejmu wskazał, że zakwestionowany przepis ustawy określa zarówno podmiot uprawniony do jego wydania, jak i treść, która ma być przedmiotem jego unormowań. W ocenie Marszałka Sejmu, użyty w art. 75 prawa o notariacie zwrot „określi (...) organizację aplikacji notarialnej” należy uznać za dostatecznie sprecyzowany, jeżeli weźmie się pod uwagę, że w ustawie, w rozdziale 7 „Aplikanci i asesory notarialni”, zawarte zostały unormowania dotyczące organizacji aplikacji notarialnej, które określają charakter oraz tryb odbywania tej aplikacji. Regulują one bowiem precyzyjnie:

„a) kto jest uprawniony do przystępowania do egzaminów wstępnych na aplikację notarialną i końcowych na tej aplikacji (art. (...) 71 § 2 i art. 74 § 2 [ustawy]);

b) zasady przygotowywania, przeprowadzania, oceniania oraz zakres egzaminów wstępnych na aplikację notarialną oraz egzaminów końcowych na aplikacji notarialnej (art. (...) 71-71k oraz art. (...) 74-74i [ustawy]);

c) czas trwania aplikacji notarialnej oraz tematykę, z którą aplikant jest zobowiązany się zaznajomić (2 lata i 6 miesięcy, w czasie których aplikant musi zapoznać się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych, gospodarczych i wieczystoksięgowych – art. 72 § 1 [ustawy]);

d) zasady finansowania aplikacji, w tym koszty egzaminów oraz szkolenia aplikantów notarialnych (wysokość opłat ustala Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii KRN – art. 71e § 2, art. 72a § 2, art. 74b § 2 [ustawy]);

e) podmiot prowadzący aplikację notarialną oraz podmiot uprawniony do szczegółowego określenia programu kształcenia (aplikację organizuje i prowadzi właściwa rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez KRN – art. 73 [ustawy])”.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem wnioskodawcy, że użyty w art. 75 prawa o notariacie zwrot „organizacja” jest tożsamy ze zwrotem „organizuje” z art. 73 prawa o notariacie, powierzającym organizację i prowadzenie aplikacji właściwej radzie izby notarialnej. Przytaczając słownikowe znaczenie słowa „organizować” i „organizacja”, Marszałek Sejmu wskazał, że „organizować” – w znaczeniu użytym w art. 73 prawa o notariacie – oznacza „planować i koordynować poszczególne etapy jakichś działań”, zaś „organizacja” – o której mowa w art. 75 prawa o notariacie – to „urządzenie czegoś”, „ułożenie w pewne formy”. Dlatego też stwierdził, że wykładnia semantyczna powyższych zwrotów „pozwala rozróżnić kompetencje samorządu notarialnego w zakresie prowadzenia i organizacji aplikacji notarialnej (w znaczeniu koordynowania jej poszczególnych etapów) oraz kompetencje Ministra Sprawiedliwości do określania organizacji aplikacji notarialnej (w znaczeniu dookreślenia tych elementów tworzących aplikację, które ze względu na techniczny charakter nie znalazły się w ustawie)”. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie znajduje zatem potwierdzenia zarzut wnioskodawcy, że ustawodawca wskazując kompetencje do wydania rozporządzenia w art. 75 prawa o notariacie posłużył się zwrotem niedookreślonym.

Marszałek Sejmu podkreślił ponadto, że nie budzi również wątpliwości znaczenie zwrotu „określi (...) organizację aplikacji notarialnej”, którym posłużył się ustawodawca w art. 75 prawa o notariacie. Aplikacja notarialna jest bowiem trwającym dwa i pół roku odpłatnym szkoleniem, w czasie którego aplikant jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami notariusza, a także z czynnościami sądów w sprawach cywilnych, gospodarczych i wieczystoksięgowych (art. 72 § 1 w związku z art. 72a § 1 prawa o notariacie). Przepisy te, zdaniem Marszałka Sejmu wyznaczają przedmiotowy zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu.

Nie można również uznać, w ocenie Marszałka Sejmu, że upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości, określone w zaskarżonym przepisie, jest „wyjęciem” pewnego zakresu spraw spod pieczy samorządu notarialnego. Powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego, z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, wskazał, że „w przyjętym przez polskiego ustawodawcę modelu przygotowania i wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych pożądanym pozostaje objęcie całego przebiegu aplikacji pieczęcią organów danego samorządu, której celem i skutkiem ma być należyte wykonywanie zawodu. Elementem tej pieczy jest odpowiednio znaczący wpływ na przebieg aplikacji i egzaminów z nią związanych”. Wymagania powyższe realizują art. 71c § 2 i 8 oraz art. 71f § 2 prawa o notariacie, które przewidują udział przedstawicieli samorządu w komisjach opracowujących pytania egzaminacyjne oraz ich udział w samych komisjach egzaminacyjnych. W gestii samorządu notarialnego pozostaje także prowadzenie aplikacji i szczegółowe określenie jej programu (art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie).

Ustosunkowując się do zarzutu braku wytycznych dotyczących treści aktu prawnego w art. 75 prawa o notariacie, Marszałek Sejmu podkreślił, że choć przepis ten nie wskazuje wprost wytycznych w zakresie treści rozporządzenia, to nie oznacza to jeszcze, że nie jest możliwa ich rekonstrukcja w oparciu o pozostałe przepisy ustawy. Dział I, rozdział 7 prawa o notariacie „Aplikanci i asesory notarialni” obejmuje regulacje, określające podstawowe

zagadnienia związane z aplikacją notarialną. Na podstawie przepisów ustawy możliwe jest zatem zrekonstruowanie założeń i określenie treści wytycznych do wydania rozporządzenia – stwierdził Marszałek Sejmu.

3. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 26 lipca 2010 r. przedstawił stanowisko, że:

1) rozporządzenie jest zgodne z art. 75 prawa o notariacie;

2) § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 31 ust. 2 zdanie drugie, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 75 prawa o notariacie.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu wadliwego trybu wydania zaskarżonego rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości wskazał, że wymaganie „uzgodnienia” organizacji aplikacji notarialnej z Krajową Radą Notarialną, zawarte w art. 75 prawa o notariacie, oznacza w istocie obowiązek „zasięgnięcia opinii”, który zostaje zrealizowany przez samo zwrócenie się z wnioskiem o wyrażenie opinii. Stanowisko takie harmonizuje, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, z rolą Krajowej Rady Notarialnej, jako podmiotu współuczestniczącego przy wydawaniu rozporządzenia. W świetle przepisów Konstytucji, nie jest ona bowiem podmiotem upoważnionym do wydawania aktów wykonawczych. Ponadto, przytaczając obszernie uzasadnienie do wyroku Trybunału z 20 kwietnia 1993 r., sygn. U 12/92, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że forma współuczestnictwa, o której mowa w art. 75 prawa o notariacie, oznacza obowiązek skierowania projektu do zaopiniowania przez Krajową Radę Notarialną, przede wszystkim w ramach konsultacji społecznych. Natomiast opinie wyrażane w ramach merytorycznej dyskusji brane są pod uwagę przy opracowaniu ostatecznej treści danego projektu.

W świetle powyższego, Minister Sprawiedliwości uznał, że wymóg „uzgodnienia” projektowanych regulacji z Krajową Radą Notarialną, zastał dochowany. Wnioskodawca posiadał bowiem informacje o stanie prac nad rozporządzeniem oraz miał możliwość zgłaszania uwag.

Na ocenę konstytucyjności trybu wydania zaskarżonego rozporządzenia nie ma natomiast wpływu, przywołany przez wnioskodawcę, harmonogram prac nad rozporządzeniem wydanym przez Ministra Edukacji Narodowej, dotyczący zupełnie innych regulacji – stwierdził Minister Sprawiedliwości.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie oraz z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji i z art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, polegającej na nieuprawnionej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w więzi łączące notariusza z aplikantem, Minister Sprawiedliwości wskazał, że regulacje dotyczące określenia sposobu wyłonienia osoby patrona, organu właściwego w tym zakresie, a także cech jakie powinny charakteryzować patrona, konkretyzują jedynie obowiązki wynikające z prawa o notariacie i mieszczą się w pojęciu „organizacji aplikacji notarialnej”. Jak wynika z ustawy, zaznajomienie aplikanta z całokształtem pracy notariusza odbywa się w ramach sprawowanego przez notariuszy tzw. patronatu nad aplikantami, natomiast, zgodnie z art. 71 § 5 prawa o notariacie, aplikacja notarialna może się odbywać w trybie pozaetatowym, a także w ramach stosunku pracy łączącego aplikanta z notariuszem prowadzącym kancelarię lub radą izby notarialnej.

Minister Sprawiedliwości nie zgodził się także z twierdzeniem wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia nakładają, w sposób samoistny, na członka samorządu notarialnego obowiązek przyjęcia aplikanta w celu jego szkolenia. Podkreślił bowiem, że obowiązek taki został nałożony na radę izby ustawą (art. 73 i art. 35 pkt 3 prawa o notariacie). Z obowiązku organizowania szkolenia spoczywającego na radach wynika, że patronatem powinny być objęte wszystkie osoby wpisane na listę aplikantów. Obowiązek ten spoczywa na samorządzie zawodowym, w którym istota samorządności przejawia się w wykonywaniu nałożonych na niego zadań przy pomocy członków i bez względu na ich zgodę. Minister Sprawiedliwości wskazał także, że powyższe stanowisko zostało zaaprobowane przez Sąd Najwyższy. Podkreślił ponadto, że skoro z art. 71 § 5 prawa o notariacie wynika, iż istnieje możliwość zatrudnienia aplikanta przez notariusza prowadzącego kancelarię lub przez radę izby notarialnej w trakcie aplikacji, to oznacza to, że aplikant w trakcie aplikacji może pozostawać bez zatrudnienia. W związku z powyższym, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że § 1 rozporządzenia jest przepisem, który wykonuje jedynie wskazane wyżej przepisy ustawy. Określa on bowiem, w jaki sposób rada ma zorganizować aplikację notarialną.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu wnioskodawcy, dotyczącego naruszenia szeroko rozumianej wolności przez nałożenie na notariuszy obowiązku sprawowania patronatu, Minister Sprawiedliwości odwołał się do treści art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że samorządy reprezentujące osoby zaufania publicznego, którym Konstytucja przypisuje sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, różnią się od innego rodzaju samorządów. Podkreślił jednocześnie, że na radach izb notarialnych spoczywa obowiązek objęcia, w ramach organizowania szkolenia, patronatem wszystkich wpisanych na listę aplikantów.

Obowiązek sprawowania patronatu nie narusza także, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, wolności działalności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu. Notariusz nie jest bowiem przedsiębiorcą, lecz zawodem zaufania

publicznego, w zakresie którego wykonywane są zadania publicznoprawne. Wyposażenie notariuszy we władztwo publicznoprawne stawia ich w pozycji innej od pozycji pozostałych zawodów prawniczych (adwokata, czy radcy prawnego). To natomiast wiąże się z nałożeniem pewnych obowiązków, stanowiących ograniczenie swobody wykonywania zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony – stwierdził Minister Sprawiedliwości.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 27 września 2010 r. stwierdził, że:

1) art. 75 prawa o notariacie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) rozporządzenie jest zgodne z art. 75 prawa o notariacie;

3) § 1 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy aplikantów notarialnych zatrudnionych przez radę izby notarialnej:

a) jest zgodny z art. 75 prawa o notariacie oraz z art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

4) § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim nie określają wymogu zgody notariusza na wyznaczenie go przez radę izby patronem aplikanta notarialnego:

a) są zgodne z art. 75 prawa o notariacie oraz z art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) nie są niezgodne z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiając swoje stanowisko odnośnie co do zarzutu braku w art. 75 prawa o notariacie określenia spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności zdefiniował i porównał znaczenie pojęcia „organizacja” aplikacji notarialnej z pojęciem „organizowanie” aplikacji notarialnej z art. 73 prawa o notariacie. Z uwagi na odmienne znaczenie użytych przez ustawodawcę zwrotów, stwierdził, że w świetle pozostałych przepisów prawa o notariacie zwrot użyty w art. 75 („określi (...) organizację aplikacji notarialnej”) jest wystarczająco konkretny, a regulacje rozporządzenia dookreślają jedynie przepisy ustawowe. Prokurator Generalny wskazał bowiem, że choć wytyczne, co do treści rozporządzenia, nie wynikają z zaskarżonego przepisu, to jednak możliwa jest ich rekonstrukcja w oparciu o inne przepisy ustawy, tj. przepisy działu I „Ustrój Notariatu” rozdział 7 „Aplikanci i asesory notarialni”.

W świetle powyższego, Prokurator Generalny, za nieuzasadniony uznał zarzut wnioskodawcy o uregulowaniu w rozporządzeniu materii ustawowej.

W ocenie Prokuratora Generalnego dochowane zostały także wymogi dotyczące trybu wydania rozporządzenia, związane z określeniem organizacji aplikacji notarialnej w uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną. Odwołując się do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) i uregulowanych tam form współuczestniczenia w wydawaniu aktu normatywnego, Prokurator Generalny stwierdził, że zawarta w art. 75 prawa o notariacie formuła „po uzgodnieniu” jest najsłabszą formą współuczestnictwa, która dochodzi do skutku przez samo zwrócenie się o wyrażenie opinii. Nie może być ona utożsamiana ze wspólnym wydaniem aktu normatywnego, ani też z wydaniem aktu normatywnego „w porozumieniu”, po uzyskaniu „uprzedniej bądź następczej zgody”, czy wreszcie z wydaniem aktu normatywnego „na wniosek”. Natomiast z harmonogramu prac nad rozporządzeniem, przedstawionego przez wnioskodawcę, wynika, że Minister Sprawiedliwości dwukrotnie zwrócił się do Krajowej Rady Notarialnej o wyrażenie opinii – stwierdził Prokurator Generalny.

Odnosząc się do zarzutu określenia w rozporządzeniu obowiązku notariusza przyjęcia do szkolenia aplikanta, wskazanego przez organ samorządu zawodowego, Prokurator Generalny podkreślił, że źródłem tego obowiązku jest ustawa – prawo o notariacie. Wynika on z art. 73 prawa o notariacie, określającym publicznoprawny obowiązek samorządu notarialnego zorganizowania i przeprowadzania aplikacji notarialnej, któremu podlegają wszyscy tworzący samorząd notariusze.

Prokurator Generalny nie zgodził się również z zarzutem wnioskodawcy, że przepisy § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia, określając charakter prawny więzi łączącej notariusza z aplikantem notarialnym, wykraczają poza delegację ustawową. Stwierdził bowiem, że z art. 71 § 5 i art. 72 § 1 prawa o notariacie, wynika, iż istotą aplikacji notarialnej jest istnienie skonkretyzowanej więzi (patronatu) pomiędzy notariuszem a aplikantem notarialnym. Może ona przybrać formę zatrudnienia aplikanta przez notariusza (lub przez radę izby notarialnej), albo – przyjęcia na aplikację bez obowiązku zatrudnienia aplikanta. „Miejsce odbywania aplikacji notarialnej, forma prawna zatrudnienia aplikanta notarialnego przez notariusza oraz sposób wyznaczenia notariusza na «patrona aplikanta» notarialnego, to niewątpliwie kwestie związane z organizacją aplikacji notarialnej” – wskazał Prokurator Generalny.

Prokurator Generalny nie uznał za zasadny zarzut naruszenia przez § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia „szeroko rozumianej wolności” i wolności wykonywania zawodu. Uregulowany w rozporządzeniu obowiązek przyjęcia przez

notariusza aplikanta wskazanego przez radę izby oraz nawiązania z nim stosunku pracy, nie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, uregulowaniem samoistnym, lecz wynikającym z treści art. 71 i art. 72 prawa o notariacie.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z twierdzeniem wnioskodawcy o naruszeniu przez § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia, wyrażonej w art. 20 i art. 22 Konstytucji, zasady wolności działalności gospodarczej. Biorąc bowiem pod uwagę, że notariusze sprawują funkcje publiczne, podważył pogląd wnioskodawcy o zaliczeniu ich przez ustawodawcę do kategorii przedsiębiorców. Dlatego też Prokurator Generalny uznał, że art. 20 i art. 22 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli zaskarżonych przepisów rozporządzenia w tym zakresie.

Prokurator Generalny wskazał ponadto, że wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, ani z przepisów prawa o notariacie, ani, tym bardziej, z zaskarżonych przepisów rozporządzenia, nie wynika obowiązek zatrudnienia przez notariusza aplikanta notarialnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy prawa o notariacie i przepisy rozporządzenia wskazują, że szkolenie w ramach aplikacji notarialnej może być połączone z zatrudnieniem aplikanta u notariusza na podstawie umowy o pracę (tzw. aplikacja etatowa) lub bez konieczności takiego zatrudnienia (tzw. aplikacja pozaetatowa).

5. 23 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości i do Krajowej Rady Notarialnej z prośbą o przedstawienie informacji dotyczących prac zespołu powołanego przez Ministra Sprawiedliwości do przygotowania rozporządzenia, a także o przesłanie pierwotnego projektu rozporządzenia oraz jego kolejnych wersji przekazywanych KRN celem naniesienia poprawek.

5.1. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi z 7 maja 2013 r. przesłał posiadaną dokumentację z korespondencji prowadzonej z KRN w trakcie prac nad przygotowaniem zaskarżonego rozporządzenia. Z załączonych materiałów wynika, że pierwotny projekt rozporządzenia z 8 września 2005 r., z prośbą o naniesienie uwag, został przesłany Krajowej Radzie Notarialnej 9 września 2005 r. Proponowane przez KRN zmiany Minister Sprawiedliwości otrzymał 23 września 2005 r. Kolejne projekty przesyłane były KRN 8 i 28 listopada 2005 r. Za każdym razem Minister Sprawiedliwości uwzględniał część proponowanych przez KRN poprawek.

5.2. Krajowa Rada Notarialna, odpowiadając na prośbę Trybunału 7 maja 2013 r. wskazała, że nie posiada żadnej wiedzy na temat prac, powołanego przez Ministra Sprawiedliwości, zespołu. Do pisma KRN zostały załączone także projekty rozporządzenia z 8 września 2005 r. i 28 listopada 2005 r. przesłane jej w trakcie prac przez Ministra Sprawiedliwości.

6. Pismem z 13 czerwca 2013 r. Krajowa Rada Notarialna wniosła o odwołanie rozprawy wyznaczonej na 27 czerwca 2013 r. Wnioskodawca poinformował, że w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. o zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449), 11 czerwca 2013 r. KRN wystąpiła z kolejnym wnioskiem do Trybunału. Ze względu na to, że wniosek ten, w ocenie wnioskodawcy, dotyczy sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia w niniejszym postępowaniu, KRN wniosła o łączne rozpoznanie obu spraw w późniejszym terminie.

Do wniosku Krajowej Rady Notarialnej przyłączył się także Minister Sprawiedliwości. W piśmie z 21 czerwca 2013 r. poinformował, że uchwalona 13 czerwca 2013 r. ustawa o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, nadała nowe brzmienie art. 75 prawa o notariacie. Konsekwencją zmiany tego przepisu będzie konieczność wydania nowego rozporządzenia regulującego organizację i przebieg aplikacji notarialnej. Z uwagi na to, że okoliczność ta może mieć wpływ na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Minister Sprawiedliwości wniosł o odroczenie rozprawy.

II

Na rozprawę 27 czerwca 2013 r. stawili się umocowni przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości.

W związku z wnioskami Krajowej Rady Notarialnej i Ministra Sprawiedliwości o odwołanie rozprawy wyznaczonej na 27 czerwca 2013 r., Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić powyższych wniosków i rozpoznać sprawę w wyznaczonym terminie.

Trybunał zwrócił uwagę, że legitymacja Krajowej Rady Notarialnej ma ograniczony charakter i dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Wnioski pochodzące od podmiotów o ograniczonej legitymacji procesowej podlegają wstępnemu rozpoznaniu w trybie art. 36 w związku z art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), którego celem jest ustalenie czy wniosek spełnia wszystkie kryteria formalne. Trybunał poinformował uczestników postępowania, że obecnie wniosek KRN z 11 czerwca 2013 r., któremu nadano sygnaturę Tw 11/13, pozostaje na etapie

wstępnego rozpoznania. Wynik tego rozpoznania oraz czas jego zakończenia nie są znane. Natomiast wniosek w sprawie K 12/10, pozostaje na etapie rozpoznania merytorycznego. Tym samym wnioski Krajowej Rady Notarialnej: w sprawie o sygn. K 12/10 oraz złożony 11 czerwca 2013 r., o sygn. Tw 11/13, rozpoznawane są w odrębnych trybach postępowania przed Trybunałem i dlatego nie mogą być połączone. Ze względu na niemożliwość przewidzenia termin rozpoznania wstępnego wniosku o sygn. Tw 11/13, a także czy w ogóle zostanie on przekazany do merytorycznego rozpoznania, Trybunał uznał, że odwołanie rozprawy mogłoby niezasadnie przedłużać postępowanie w niniejszej sprawie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował pkt. 4 stanowiska zajętego w piśmie z 27 września 2010 r. W związku z utratą mocy obowiązującej § 1 ust. 3 rozporządzenia wniósł o stwierdzenie, że: § 1 ust. 2 rozporządzenia w zakresie, w jakim nie określa wymogu zgody notariusza na wyznaczenie go przez radę izby patronem aplikanta notarialnego, jest zgodny z art. 75 prawa o notariacie, z art. 31 ust. 2 zdanie drugie i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych przesłanych do Trybunału.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja Krajowej Rady Notarialnej.

1.1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności przepisów aktów prawnych niższej rangi z przepisami aktów mających wyższą rangę w konstytucyjnej hierarchii aktów normatywnych. W świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty wyliczone w ust. 1 pkt 3-5 mogą wystąpić z wnioskiem, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Legitymacja tych podmiotów, ma zatem charakter ograniczony, znacznie węższy aniżeli uprawnienie przyznane podmiotom wskazanym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Wyrażenie „sprawy objęte ich zakresem działania”, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, obejmuje interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu. Jak wskazywał Trybunał, nieprzypadkowo w jednym przepisie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przyznano uprawnienia do występowania z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm ogólnokrajowym organom związków zawodowych, władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych (por. postanowienia TK z: 17 marca 2003 r., sygn. Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., sygn. Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., sygn. Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., sygn. Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2). Legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się zatem wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień (zob. postanowienie TK z 8 stycznia 2008 r., sygn. Tw 39/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 48).

„Jak przyjmuje się w literaturze prawniczej, zakres działania danej jednostki organizacyjnej obejmuje wyliczenie spraw (zagadnień), jakimi może i powinna się ona zajmować (zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 41). Tym samym jest to określenie rzeczowego zakresu spraw, w których dany podmiot realizuje swoje kompetencje (por. W. Góralczyk jr, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 42). Zakres działania, w szczególności ten, o którym mówi art. 191 ust. 2 Konstytucji, musi być normatywnie wyznaczony, a zatem musi wynikać z Konstytucji, ustawy lub statutu, o ile ustawa zezwala na jego statutowe doprecyzowanie (zob. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21)” (wyrok z 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24). Niemniej jednak samo wyznaczenie w prawie zakresu działania nie stanowi wystarczającej podstawy podejmowania wiążących inne podmioty działań o charakterze publicznoprawnym (por. D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” z. 3/1988, s. 77). W tym celu konieczne jest wskazanie kompetencji, a zatem upoważnienie organu do podjęcia prawem określonego typu czynności (np. złożenia

wniosku na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji)” (wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99).

1.2. Zakres działania Krajowej Rady Notarialnej został ogólnie określony w art. 17 ust. 1 Konstytucji i obejmuje reprezentowanie osób wykonujących zawód notariusza i sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu zaufania publicznego. Zakres ten doprecyzowuje prawo o notariacie. Z art. 38 tej ustawy wynika, że KRN jest reprezentantem notariatu, natomiast art. 40 § 1 prawa o notariacie wymienia zasadnicze sprawy składające się na zakres działania KRN.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej sprawy istotne znaczenie ma przede wszystkim umocowanie wnioskodawcy do reprezentowania notariuszy, a zatem występowania i działania w ich imieniu, a także do sprawowania ogólnego nadzoru nad aplikacją notarialną (art. 40 § 1 pkt 9 prawa o notariacie). Wynika stąd, że upoważnienie KRN do zakwestionowania przed Trybunałem aktu normatywnego jako dotyczącego „spraw objętych zakresem działania” KRN wiąże się bezpośrednio nie tylko z interesem prawnym danej organizacji jako takiej, lecz także z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania KRN jest powołana (zob. postanowienie TK z 24 września 1996 r., sygn. T 35/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 45). To zaś oznacza, że legitymacja wnioskodawcy koncentruje się wokół zagadnień wykonywania zawodu notariusza przez członków korporacji, jak również dostępu do tego zawodu z punktu widzenia odpowiedniego przygotowania merytorycznego kandydatów w ramach organizowanej aplikacji.

1.3. Krajowa Rada Notarialna (dalej: wnioskodawca lub KRN) wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie trybu wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. z Nr 258, poz. 2169, ze zm.; dalej: rozporządzenie), delegacji ustawowej do jego wydania zawartej w art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: prawo o notariacie lub ustawa), a także § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia.

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest tryb wprowadzenia rozporządzenia w sprawie aplikacji notarialnej, w którym – zdaniem KRN – pominięto wymaganą przez art. 75 ustawy procedurę uzgodnienia treści rozporządzenia, blankietowy charakter delegacji do wydania tego rozporządzenia, niepozwalający na wskazanie, które kompetencje w zakresie organizacji aplikacji notarialnej spoczywają na Ministrze Sprawiedliwości, a które na organach samorządu notarialnego, a także przepisy rozporządzenia nakładające na notariusza obowiązek przyjęcia funkcji patrona. Postawione we wniosku zarzuty mieszczą się w ramach umocowania KRN do reprezentowania interesów notariuszy i sprawowania nadzoru nad szkoleniem aplikantów.

2. Zarzut naruszenia trybu wydania rozporządzenia.

2.1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał zarzut naruszenia procedury wydania zaskarżonego rozporządzenia. Jest to bowiem zarzut najdalej idący, a ewentualne stwierdzenie naruszenia trybu wydania rozporządzenia prowadzi do eliminacji całego aktu normatywnego z porządku prawnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98 OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43).

Z drugiej jednak strony Trybunał przyjmował także, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb nie wyłącza dopuszczalności badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Treść art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) potwierdza, że wskazane w niej kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej. Kwestia, czy stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu ma być dokonywane zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej, jest rozstrzygnięta przez Trybunał na płaszczyźnie celowości.

Czynnikiem mającym znaczenie dla analizy niekonstytucyjności z przyczyn materialnoprawnych łącznie z przyczynami proceduralnymi jest to, czy sam wnioskodawca podnosi zarówno zarzuty dotyczące trybu uchwalenia, jak i treści przepisu. Zasada działania Trybunału w granicach wniosku (na podstawie wniosku) przemawia za rozpoznawaniem sprawy w zakresie, w jakim uczestnik postępowania dąży do poddania jej kontroli, a zatem w pełnym przedmiotowym zakresie.

Wyrok Trybunału w sprawie niekonstytucyjności tylko ze względu na tryb uchwalenia, nie stoi na przeszkodzie ponownemu uchwaleniu (wprowadzeniu do porządku prawnego) identycznego treściowo aktu, już we właściwej procedurze. Taki obrót sprawy byłby jednak bardzo niepożądany, jeżeli zarzuty materialne wobec treści przepisu byłyby poważne, a zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie – zasadny. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia ze specyficznym nakładaniem się niekonstytucyjności: kwestionowany przed Trybunałem przepis nie tylko treściowo narusza porządek konstytucyjny, ale także został uchwalony bez zachowania wymaganego standardu stanowienia prawa (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania wniosku, którego zarzuty dotyczą zarówno kwestii proceduralnych, związanych z trybem wydania zaskarżonego rozporządzenia, jak i materialnych, Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie postanowił rozpatrzyć wszystkie zarzuty wniosku.

2.2. Wnioskodawca, żądając stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie, wskazał na niedochowanie przez Ministra Sprawiedliwości wymaganego trybu wydania zaskarżonego rozporządzenia. Zgodnie z art. 75 ustawy „Minister Sprawiedliwości, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, określi, w drodze rozporządzenia, organizację aplikacji notarialnej”. Tymczasem, w ocenie wnioskodawcy, tryb wydania rozporządzenia przypominał opiniowanie, a nie procedurę „uzgadniania” treści rozporządzenia z organem samorządu zawodowego. Jak wskazuje wnioskodawca, Minister Sprawiedliwości nie przeprowadził negocjacji, ani dyskusji nad projektem. Nie wziął pod uwagę zgłaszanych przez Krajową Radę Notarialną zastrzeżeń, dotyczących zasad zatrudniania aplikantów, o których mowa w § 1 rozporządzenia, a także zasad przeprowadzania koloquiów i sprawdzianów. Nie sporządził również protokołów rozbieżności, ani nie umotywował przyjętej wersji rozporządzenia.

2.3. Ocenę dochowania przez Ministra Sprawiedliwości procedury wydania zaskarżonego rozporządzenia, o której mowa w art. 75 prawa o notariacie, należy poprzedzić wyjaśnieniem istoty wydawania aktów prawnych w trybie „uzgodnienia”, a także charakteru prawnego załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej lub z.t.p.). Zarówno bowiem w stanowisku Ministra Sprawiedliwości jak i Prokuratora Generalnego, wskazywano, że wśród trybów wydawania aktów normatywnych, przewidzianych w § 74 zasad techniki prawodawczej, nie wymienia się formy wskazanej w art. 75 prawa o notariacie.

§ 74 z.t.p. wymienia dwie zasadnicze grupy trybów wydawania aktów normatywnych w sytuacji, gdy jego dojście do skutku wymaga uczestniczenia co najmniej dwóch podmiotów. Pierwsza grupa obejmuje przypadki współstanowienia aktów normatywnych (wspólne wydanie); druga natomiast przypadki współuczestniczenia w wydaniu takiego aktu (zob. K. Kaszubowski, [w:] J. Warylewski red., *Zasady techniki prawodawczej, Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 318). O współstanowieniu mówi § 74 pkt 1 z.t.p.; pozostałe punkty § 74 z.t.p. odnoszą się do współuczestniczenia.

Zgodnie z § 74 pkt 1 zasad techniki prawodawczej, współstanowienie polega na wspólnym wydaniu aktu normatywnego przez upoważnione organy. Współuczestniczenie może natomiast przybierać różne formy: „porozumienia”, jeżeli skutkiem jego braku ma być to, że akt nie dochodzi do skutku (§ 74 pkt 2 z.t.p.); „zgody”, jeżeli następstwem niewyrażenia uprzedniej zgody ma być to, że akt nie dochodzi do skutku (§ 74 pkt 3 z.t.p.); „zatwierdzenia”, jeżeli skutkiem niewyrażenia następczej zgody ma być to, że akt nie nabiera mocy obowiązującej (§ 74 pkt 4 z.t.p.); „opinii”, jeżeli następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku (§ 74 pkt 5 z.t.p.); „zainicjowaniu aktu normatywnego” przez inny organ, jeżeli następstwem braku inicjatywy jest niemożność wydania aktu przez organ upoważniony do jego wydania (§ 74 pkt 6 z.t.p.).

Nie bez znaczenia jest zatem dobór i konsekwentne posługiwanie się określeniami tych form. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 11) „Od doboru tych określeń uzależniony winien być zarówno stopień związania organu prawotwórczego określoną decyzją organu z nim współdziałającego, jak też treść praw i obowiązków organu prawotwórczego i podmiotu współdziałającego”. Posługiwanie się przez ustawodawcę formułami upoważnienia z § 74 z.t.p. powoduje, iż nadaje się im określony sens. Wskazuje się tym samym prawa i obowiązki podmiotów upoważnionych w ramach wymaganej formy uczestniczenia w wydaniu aktu.

Zaznaczyć jednak należy, że wybór jednej z form współuczestniczenia w wydawaniu aktu normatywnego, ograniczony jest przyjętą koncepcją źródeł prawa. Podmiotami upoważnionymi do współuczestniczenia mogą być te, które Konstytucja wyposażyła w kompetencje do stanowienia aktów danego rodzaju, co ma szczególne znaczenie dla trybu współstanowienia (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 165 i 168). „Ograniczenie to nie występuje przy zasięgnięciu opinii o projekcie. Uzależniają

wydanie aktu od zasięgnięcia opinii o jego projekcie, ustawodawca może wskazać – jako podmiot wyrażający opinię – każdy podmiot, a więc i taki, który w ogóle nie ma kompetencji prawotwórczych (...)” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *op.cit.* s. 168).

Z tego punktu widzenia, wśród form współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego można wyodrębnić takie, które dopuszczalne są między podmiotami wyposażonymi w kompetencje prawotwórcze i takie, które możliwe są do zastosowania w przypadku, gdy jeden z podmiotów wyposażony jest w takie kompetencje, drugi zaś nie.

Choć wśród formuł współuczestniczenia nie wymieniono „uzgodnienia”, nie oznacza to, że tryb taki w ogóle nie istnieje, czy też, że ustawodawca nie może wprowadzić takiego trybu wydawania aktów normatywnych. Wynika to po pierwsze stąd, że w zasadach techniki prawodawczej wymieniono tylko typowe formy współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, s. 165); a po drugie, z charakteru prawnego zasad techniki prawodawczej i kręgu adresatów tych zasad.

§ 74 z.t.p. nie stanowi zamkniętego katalogu form współuczestnictwa podmiotów upoważnionych. Jak wyżej wskazano, określa on tylko jego typowe formy, pozwalające na ujednoczenie przeprowadzanych czynności, wynikających z praw i obowiązków podmiotów upoważnionych, w ramach każdej z nich. Nie wyklucza zatem zastosowania również innych form.

Natomiast jeżeli chodzi o charakter prawny zasad techniki prawodawczej, wskazuje się, że mają one za zadanie ujednoczyć sposób formułowania tekstów aktów normatywnych oraz służyć legislatorowi pomocą przy ich opracowywaniu. Zasady techniki prawodawczej stanowią reguły konstruowania poprawnych aktów normatywnych, dotyczących opracowywania tekstów ustaw, rozporządzeń, aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń) oraz aktów prawa miejscowego. Nie są jednak regułami konstruowania „ważnych” aktów normatywnych. W wyniku ich naruszenia akt normatywny może być „złej jakości”, obciążony licznymi błędami, ale jest ważny. Zasady techniki prawodawczej nie stanowią podstawy do orzekania o niekonstytucyjności aktów normatywnych. Ich adresatami są podmioty, które podlegają Prezesowi Rady Ministrów (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, s. 16 i 20).

Nie jest zatem wykluczone, aby ustawodawca posłużył się inną – niż wymienione w § 74 z.t.p. – formą współuczestnictwa w wydawaniu aktu normatywnego. W takim przypadku nie powinien on jednak poprzestać tylko na nazwaniu tej formy, lecz – oprócz wskazania upoważnionych podmiotów – powinien dokładnie określić formę tego współuczestnictwa, przez wskazanie reguł aktów współuczestnictwa i określenie prawnych konsekwencji naruszenia tych reguł (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, s. 169). Samo użycie określonej formuły w przepisie upoważniającym do wydania aktu normatywnego, bez wskazania treści praw i obowiązków podmiotów współuczestniczących, może powodować istotne trudności w realizacji procesu prawotwórczego.

W badanej przez Trybunał sprawie, ustawodawca wskazując w art. 75 prawa o notariacie formę współuczestniczenia „po uzgodnieniu”, nie określił czynności składających się na procedurę uzgadniania, z których wynikałyby prawa i obowiązki podmiotów upoważnionych. Nie oznacza to jednak, że w oparciu o przepisy rozdziału III Konstytucji, dotyczące źródeł prawa, a także semantyczne znaczenie wyrażenia „uzgodnienie” nie można wskazać pewnych niezbędnych elementów procedury uzgadniania.

W powołanym wcześniej wyroku o sygn. U 23/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że termin „uzgodnienie” oznacza czynność polegającą na „doprowadzeniu do braku rozbieżności”, „ujednoczaniu”, czy też „harmonizowaniu” (w znaczeniu „wzajemnego dostosowania” – M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1978, s. 642). Jednakże, jak podkreślał Trybunał, ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, jako na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednoczania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Forma „uzgodnienia” oznacza zatem przede wszystkim obowiązek poddania treści aktów normatywnych sformalizowanej procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska. Nie wynika stąd jednak, że konsekwencją niemożności uzyskania zgody, co do proponowanych treści aktu, jest niedojście aktu do skutku. Na brak możliwości osiągnięcia takiej zgody wpływać mogą także inne, niezależne od woli podmiotów współuczestniczących, okoliczności zewnętrzne.

Takie rozumienie formy „uzgodnienia” potwierdza także konstytucyjny system źródeł prawa, warunkujący możliwość doboru formy współuczestnictwa w procesie wydawania aktów normatywnych od posiadanych kompetencji prawotwórczych podmiotów. Jeżeli bowiem osiągnięcie „porozumienia”, „zgody” (w tym także uprzedniej lub następczej) ma być warunkiem dojścia do skutku danego aktu, wszystkie podmioty upoważnione do uczestniczenia w procesie jego wydania powinny być wyposażone w kompetencje prawotwórcze. Tymczasem w art. 75 prawa o notariacie, podmiotem posiadającym takie kompetencje jest tylko Minister Sprawiedliwości, któremu ustawodawca powierzył wydanie rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Również samo

brzmienie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, kto ostatecznie odpowiada za treść rozporządzenia. Użyty w nim zwrot „Minister Sprawiedliwości (...) określi” wskazuje, do którego z podmiotów wymienionych w tym przepisie, ostatecznie należy decyzja w tym zakresie.

Uwzględniając wskazania zawarte w cytowanym wyroku Trybunału o sygn. U 23/97, należy przyjąć, że zasadniczymi elementami procesu uzgadniania są:

- 1) obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej,
- 2) określenie terminu przedstawienia stanowiska,
- 3) dyskusja o merytorycznej treści tego projektu,
- 4) możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji,
- 5) wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej,
- 6) protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu,
- 7) uzasadnienie konieczności przyjęcia wersji projektodawcy w razie wystąpienia rozbieżności, co do treści rozwiązań.

Wskazane wyżej elementy procedury uzgadniania mają charakter uniwersalny i wbrew twierdzeniom Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie ograniczają się tylko do procedury wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (Dz. U. Nr 29, poz. 160), będącej przedmiotem badania w sprawie o sygn. U 23/97.

Procedurę uzgadniania rozpoczyna przesłanie przez projektodawcę projektu aktu normatywnego podmiotowi upoważnionemu do uczestniczenia w jego wydaniu. Projektodawca powinien przy tym zakreślić odpowiedni termin na ustosunkowanie się do rozwiązań zawartych w projekcie. Okres ten musi być dostosowany przede wszystkim do sposobu procedowania i podejmowania decyzji przez podmioty upoważnione, a także charakteru, wagi, czy stopnia zawiłości (skomplikowania) materii, będącej przedmiotem uzgadniania. Nie powinien on jednak powodować nadmiernego wydłużania procesu stanowienia prawa. Bezskuteczny upływ terminu do przedłożenia stanowiska skutkuje możliwością wydania aktu w wersji proponowanej przez projektodawcę, z pominięciem dalszych etapów procesu uzgadniania. Nie należy jednak wykluczać możliwości przedłużenia terminu, jeżeli istnieją ku temu uzasadnione przyczyny.

Forma przedkładanego stanowiska podyktowana jest najczęściej przepisami, stanowiącymi podstawę funkcjonowania danego podmiotu, określającymi zasady podejmowania i wyrażania ważnych decyzji. W wypadku organów kolegialnych powinny one przybrać formę stosownych uchwał przy zachowaniu procedury przewidzianej dla rozstrzygnięć danego organu.

Przesłanie stanowiska, poprzedzające etap merytorycznych dyskusji nad rozbieżnymi poglądami podmiotów upoważnionych, pozwala projektodawcy na przygotowanie się do ewentualnych negocjacji, co umożliwia skrócenie okresu przeprowadzanej procedury.

Istotnym etapem procedury uzgadniania, odróżniającym ją od opiniowania, jest merytoryczna dyskusja, podczas której możliwe będą negocjacje, wymiana poglądów, rozważenie argumentów, próba wzajemnego przekonywania się, itp. Etap ten powinien być zakończony sporządzeniem protokołu uzgodnień, ewentualnie rozbieżności, jeżeli nie udało się uzyskać konsensu co do zajmowanych stanowisk. Brak możliwości uwzględnienia zgłaszanych propozycji nie zawsze zależy od woli podmiotu prawotwórczego.

Ostateczna decyzja o treści aktu normatywnego należy do podmiotu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą. Jednakże nieuwzględnienie propozycji zgłaszanych przez uprawniony podmiot współuczestniczący, wymaga uzasadnienia. W wypadkach, w których w grę wchodzi kolidujące ze sobą wartości (dobra), powinien on w szczególności uzasadnić, którym wartościom i dlaczego dał pierwszeństwo, a także dlaczego niemożliwym było uwzględnienie propozycji zgłaszanych przez podmiot upoważniony.

W przeciwieństwie bowiem do procesu „opiniowania”, w którym opinia przekazywana organom normodawczym, ma uświadomić projektodawcy, jak zapatruje się na jego propozycje podmiot uprawniony do współdziałania w wydaniu tego aktu, ewentualnie jakie są jego propozycje, w procedurze „uzgadniania” istotne miejsce ma element dotyczący negocjacji, a więc wymiany poglądów, wzajemnego przekonywania się i ewentualnego uzasadniania konieczności przyjęcia danych rozwiązań.

Forma taka sprzyja wypracowaniu trafnego rozwiązania, ale także ewentualnemu łagodzeniu konfliktów i nieporozumień w przypadku konieczności przyjęcia rozwiązań trudnych do zaakceptowania z punktu widzenia podmiotu współuczestniczącego.

2.4. Ocena zastosowanego trybu wydania rozporządzenia.

2.4.1. Na podstawie dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę i Ministra Sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny ustalił, że treść rozporządzenia została poddana uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną. W ocenie Trybunału, normodawca dochował trybu wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 75 prawa o notariacie.

Przygotowanie projektu rozporządzenia poprzedzone zostało, zorganizowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości 23 sierpnia 2005 r., spotkaniem w sprawie omówienia harmonogramu działań na rok 2005 i 2006, związanych z obowiązkiem przygotowania aktów wykonawczych będących konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361; dalej ustawa z 30 czerwca 2005 r.). Ze strony KRN w spotkaniu udział wzięli: Prezes KRN Zbigniew Klejment i not. Jolanta Barej. Prace nad przygotowaniem rozporządzeń zapoczątkowane zostały powołaniem, zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości nr 66/05/DO z 6 września 2005 r., Zespołu do przygotowania projektów aktów wykonawczych do ustawy – Prawo o adwokaturze, o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie. Z przesłanego do Ministerstwa Sprawiedliwości pisma z 29 sierpnia 2005 r. wynika, że do reprezentowania Krajowej Rady Notarialnej w ramach podjętych pracy wyznaczony został notariusz Jacek Wojdyło – wiceprezes Krajowej Rady Notarialnej.

Pierwotny projekt rozporządzenia z 8 września 2005 r., z prośbą o naniesienie uwag, został przesłany Krajowej Radzie Notarialnej 9 września 2005 r. przez dyrektora Departamentu Organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Jak zaznacza wnioskodawca, projekt został przesłany w nawiązaniu do spotkania z 6 września 2005 r. w sprawie rozporządzeń wykonawczych do ustawy z 30 czerwca 2005 r. W spotkaniu tym uczestniczył Prezes KRN – notariusz Zbigniew Klejment.

Ustosunkowując się do propozycji regulacji zawartych w pierwotnej wersji projektu rozporządzenia, KRN 23 września 2005 r. przesłała Ministrowi Sprawiedliwości proponowane poprawki wraz z ich uzasadnieniem. Minister Sprawiedliwości uwzględnił część sugestii Krajowej Rady Notarialnej, odnoszących się do zasad zwalniania od pracy aplikantów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu uczestniczenia w szkoleniu, rezygnacji z zawierania porozumień co do wspólnego przeprowadzania egzaminu notarialnego, okresu odbywania praktyk w sądzie, konsekwencji niezłożenia kolokwium przez aplikanta. Z dokumentów z prac toczących się w ramach podjętego trybu wydania rozporządzenia, przesłanego przez Ministra Sprawiedliwości, wynika także, że 8 listopada 2005 r. przesłane zostały KRN kolejne projekty rozporządzeń w tym także projekt rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Projekt ten, w porównaniu z pierwszą wersją, zawierał propozycję szeregu nowych regulacji, w tym w szczególności odnoszących się do obowiązków aplikanta i obowiązków osób kierujących jego szkoleniem, zasad usprawiedliwiania nieobecności i zasad zaliczania ich do okresu aplikacji, sposobu odbywania aplikacji przez aplikantów pozaetatowych, terminów rozpoczęcia i przedmiotów zajęć seminarnych. Zgodnie z informacją wiceprezesa Krajowej Rady Notarialnej, przesłaną 9 listopada 2005 r. miało być ono przedmiotem najbliższego posiedzenia KRN, tj. 19 listopada 2005 r. Kolejny projekt rozporządzenia został przesłany Krajowej Radzie Notarialnej 28 listopada 2005 r. Ustosunkowując się do przesłanego projektu – KRN w uchwale nr V/64/2005 z 17 grudnia 2005 r., przesłanej Ministrowi Sprawiedliwości 21 grudnia 2005 r., przedstawiła propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem. Natomiast 22 grudnia 2005 r. Minister Sprawiedliwości zakończył procedurę legislacyjną, wydając rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej.

Jak wynika z porównania treści tej uchwały i wydanego rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości uwzględnił część poprawek, dotyczących kwalifikacji osób uprawnionych do prowadzenia zajęć dydaktycznych oraz dotyczących terminu rozpoczęcia zajęć.

Minister Sprawiedliwości przesyłał zatem projekt rozporządzenia Krajowej Radzie Notarialnej celem naniesienia poprawek, które zostały częściowo uwzględnione w jego kolejnych wersjach.

W niniejszej sprawie Minister Sprawiedliwości konsekwentnie nie uwzględniał propozycji zmian § 1 rozporządzenia, którego zgodność z Konstytucją jest kwestionowana we wniosku.

Jednakże, jak już wyżej wskazano, „uzgadnianie” nie oznacza konieczności doprowadzenia do jednolitości w zakresie wszystkich kwestii objętych proponowanym uregulowaniem.

Należy też podkreślić, że dążenie do harmonizacji stanowisk, co do zgłaszanych przez podmioty upoważnione do uczestniczenia w uzgodnieniu treści rozporządzenia, propozycji często ograniczone jest czynnikami zewnętrznymi, na które wydający rozporządzenie nie ma wpływu. W szczególności, czynnikiem takim – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie – jest konieczność spełnienia przez normodawcę wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Na podmiocie upoważnionym do wydania rozporządzenia ciąży obowiązek zapewnienia zgodności jego przepisów z wytycznymi określonymi w ustawie. Oznacza to, że w pewnych wypadkach powinien on odmówić uwzględnienia treści poprawek, jeżeli prowadziłyby one do zamieszczenia w rozporządzeniu regulacji niezgodnych z ustawą lub dla których brak jest ustawowych wytycznych.

2.4.2. Istotnym elementem procedury wydania rozporządzenia „po uzgodnieniu”, odróżniającym ją od „opiniowania” są negocjacje. Mogą one przybierać różny kształt i przebieg, na który wpływ wywiera także forma podejmowania decyzji przez organy przedstawicielskie podmiotów upoważnionych do wzięcia udziału w procedurze uzgadniania.

Uwzględniając zatem, że zajęcie stanowiska przez Krajową Radę Notarialną wymaga formy uchwały, uznać należy, iż przesyłanie jej kolejnych projektów rozporządzenia, celem naniesienia poprawek i uwzględnianie części z nich przez Ministra Sprawiedliwości, spełnia wymagania trybu wydania rozporządzenia „po uzgodnieniu”. Nie należy bowiem wykluczać możliwości posługiwania się w procesie negocjacji urządzeniami teleinformatycznymi, umożliwiającymi porozumiewanie się na odległość. W dobie powszechnej dostępności tych urządzeń posługiwanie się nimi może znacznie ułatwić i przyspieszyć proces wymiany stanowisk. Umożliwiają one także dokumentowanie przebiegu uzgodnień bez konieczności sporządzania protokołów rozbieżności. Z powodzeniem mogą one zastępować indywidualne spotkania lub pracę w zespołach.

Przy dokonywaniu oceny konstytucyjności zachowania trybu wydania rozporządzenia należy także wziąć pod uwagę, że zarzut braku dochowania trybu wydania rozporządzenia został podniesiony przez KRN dopiero po upływie 5 lat od jego wydania. Nie sposób również nie zauważyć, że istotą wszystkich zarzutów przedstawionych w uzasadnieniu wniosku, jest podważenie zgodności z Konstytucją i prawem o notariacie, § 1 rozporządzenia, określającego obowiązek notariusza, wyznaczonego przez radę izby, przyjęcia aplikanta w celu szkolenia, bez konieczności wyrażenia przez niego zgody. Konieczność zmiany tego przepisu KRN podnosiła za każdym razem, ustosunkowując się do kolejnych wersji projektu rozporządzenia. Wnioskodawca nie dostrzega natomiast, że Minister Sprawiedliwości nie mógł przyjąć, proponowanych przez samorząd notarialny, zmian § 1 rozporządzenia, dotyczących wyrażenia zgody przez notariusza na przyjęcie na szkolenie aplikanta notarialnego. Uwzględnienie tej propozycji było niemożliwe z uwagi na to, że odpowiednie uregulowania w tym zakresie zostały zawarte w ustawie, a ich uwzględnienie prowadziłyby do sprzeczności tego przepisu rozporządzenia z ustawą. W tym zakresie Minister Sprawiedliwości związany był postanowieniami prawa o notariacie i wymaganiami art. 92 ust. 1 Konstytucji.

To wszystko powoduje, że ocena przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanego unormowania musi być powściągliwa.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że rozporządzenie jest zgodne z art. 75 ustawy.

3. Po dniu wniesienia wniosku zaskarżone rozporządzenie zostało dwukrotnie znowelizowane: najpierw rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 45, poz. 267; dalej: rozporządzenie z 2010 r.), które weszło w życie 24 marca 2010 r., a następnie rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449; dalej: rozporządzenie z 2012 r.), które weszło w życie 29 grudnia 2012 r.

W stanie prawnym obowiązującym w dniu wniesienia wniosku, zakres przedmiotowy rozporządzenia obejmował regulacje dotyczące:

1) formy odbywania aplikacji notarialnej: na podstawie umowy o pracę zawartej między notariuszem i aplikantem (§ 1 ust. 1), na podstawie zatrudnienia przez radę izby notarialnej (§ 1 ust. 1) i w ramach tzw. aplikacji pozaetatowej (§ 1 ust. 2);

2) obowiązku rady izby notarialnej wyznaczenia notariusza-patrona dla aplikanta zatrudnionego przez radę izby (§ 1 ust. 1) oraz notariusza-patrona dla aplikanta niepozostającego w stosunku zatrudnienia (§ 1 ust. 2);

3) obowiązku rady izby notarialnej kierowania się przy wyborze na patrona notariusza posiadającego wysokie kwalifikacje i umiejętności dydaktyczne (§ 1 ust. 3);

4) obowiązków związanych z zajmowaniem stanowiska aplikanta (§ 2);

5) osób określających zadania aplikanta i sposób ich wykonania (§ 3);

6) zasad usprawiedliwiania nieobecności (§ 4 ust. 1);

7) okresów nieobecności niezaliczanych do czasu trwania aplikacji (§ 4 ust. 2 i § 5 ust. 2);

8) częstotliwości odbywania aplikacji przez aplikantów pozaetatowych (§ 5 ust. 1);

9) zadań notariuszy dotyczących szkolenia aplikantów odbywających u nich aplikację (§ 6);

10) obowiązków rad izb notarialnych w zakresie prowadzenia zajęć seminaryjnych (§ 7 ust. 1);

11) zespołu osób, które mogą być wykładowcami (§ 7 ust. 2);

12) obowiązku rad izb notarialnych przedstawiania walnemu zgromadzeniu notariuszy izby notarialnej projektu rocznego preliminarza wydatków przeznaczonych na organizację i prowadzenie aplikacji (§ 7 ust. 3);

13) możliwości zawierania porozumień przez rady poszczególnych izb notarialnych w sprawie wspólnego szkolenia aplikantów (§ 8);

14) czasu trwania praktyki aplikanta w sądzie rejonowym i rodzajów wydziałów sądu, w których powinien tę praktykę odbyć, a także podmiotów odpowiedzialnych za wyznaczenie sądów dla poszczególnych aplikantów (§ 9 ust. 1);

15) zakresu czynności, z którymi powinien zaznajomić się aplikant w czasie trwania praktyki w sądzie oraz obowiązku sporządzenia przez sędziego opinii o przebiegu praktyki (§ 9 ust. 2);

16) obowiązku sporządzenia opinii o aplikancie przez patrona kierującego jego szkoleniem (§ 10);

17) daty rozpoczęcia i zakończenia zajęć seminaryjnych, przerwy między zajęciami, a także cyklu i wymiaru tych zajęć (§ 11);

18) przedmiotu zajęć seminaryjnych (§ 12);

19) uprawnień dla rad izb notarialnych do przeprowadzania kolokwiów i sprawdzianów (§ 13).

Rozporządzeniem z 2010 r. do § 11 rozporządzenia dodano ust. 2a i 2b. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów:

1) ust. 2a. – „W uzasadnionych przypadkach, uniemożliwiających rozpoczęcie zajęć seminaryjnych w terminie określonym w ust. 1, Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii rady izby notarialnej, może wyznaczyć termin rozpoczęcia zajęć seminaryjnych oraz termin rozpoczęcia i zakończenia przerwy między tymi zajęciami inne niż określone odpowiednio w ust. 1 i 2. Termin rozpoczęcia zajęć seminaryjnych nie może być jednak późniejszy niż pierwszy poniedziałek po dniu 1 lipca”;

2) ust. 2b – „Zajęcia seminaryjne rozpoczęte w trybie, o którym mowa w ust. 2a, składają się z takiej samej liczby jednostek lekcyjnych jak zajęcia rozpoczęte w terminie określonym w ust. 1”.

Natomiast rozporządzeniem z 2012 r. dokonano zmiany § 1 ust. 3 rozporządzenia, który otrzymał brzmienie: „W przypadkach, w których notariusza, u którego aplikant będzie odbywał aplikację, wyznacza rada izby notarialnej, wyznaczenie tego notariusza następuje w terminie 30 dni od dnia dokonania wpisu na listę aplikantów notarialnych”. Do § 6 dodano ust. 2, zgodnie z którym „W trakcie aplikacji aplikant powinien sporządzić co najmniej 50 projektów aktów notarialnych i co najmniej po 10 projektów 1) każdego z dokumentów, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5 i 7; 2) oświadczeń, o których mowa w art. 79 pkt 8 – ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie”.

Nowe brzmienie otrzymał także § 10, który stanowi: „Na podstawie opinii osób szkolących aplikanta oraz własnych spostrzeżeń notariusz kierujący szkoleniem aplikanta sporządza przed upływem terminu, o którym mowa w art. 72 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, opinię o aplikancie, do której dołącza projekty przygotowanych przez aplikanta aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń, o których mowa w § 6 ust. 2, wraz z recenzjami co do poprawności ich wykonania. Opinię z załącznikami dołącza się do akt osobowych aplikanta, prowadzonych przez radę izby notarialnej”. Rozporządzenie z 2012 r. uchyliło § 13, dotyczący uprawnień rad izb notarialnych do przeprowadzania kolokwiów i sprawdzianów.

Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia z 2012 r. wynika, że potrzeba zmian podyktowana była działaniem organów samorządu notarialnego, które od przeprowadzonego w 2009 r. egzaminu wstępnego na aplikację notarialną stale utrudniają aplikantom dostęp do odbywania aplikacji, m.in. przez niewyznaczenie aplikantom patronów. W związku z tym usunięto zapis dotyczący wyznaczenia przez radę izby notarialnej dla aplikanta notariusza wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi. Rady izb notarialnych, powołując się tylko na brzmienie tego przepisu, odmawiały wyznaczenia patronów, twierdząc, że notariusz nie spełnia wskazanej w tym przepisie przesłanki. Natomiast uchylenie § 13 rozporządzenia Minister Sprawiedliwości uzasadnił wykorzystywaniem tego przepisu do blokowania aplikantom dostępu do zawodu. W jego ocenie, organy samorządu notarialnego, niezależnie od wprowadzonej możliwości przeprowadzania kolokwiów i sprawdzianów, uzależniały fakt odbycia aplikacji i uzyskania stosownego zaświadczenia od uprzedniego zaliczenia przeprowadzanych w toku aplikacji kolokwiów. Działanie to, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wykraczało poza przyznane organom kompetencje. Dlatego też odbierając radom izb notarialnych uprawnienie do przeprowadzania kolokwiów i sprawdzianów, Minister Sprawiedliwości wprowadził w § 6 rozporządzenia dodatkowe wytyczne w zakresie praktycznego szkolenia aplikanta, zapewniającego przygotowanie do zawodu.

Na skutek wprowadzonych zmian w zaskarżonym rozporządzeniu (w brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2012 r.) moc obowiązującą utracił zatem § 1 ust. 3 nakazujący wyznaczenie dla aplikanta notariusza wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi oraz § 13 przyznający uprawnienie radom izb notarialnych do przeprowadzania kolokwiów i sprawdzianów.

W związku z powyższym należało ustalić, czy zakres przedmiotowy i wytyczne do wydania rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie powinny zostać skonfrontowane z zakresem i treścią rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia wniosku, czy też w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania przez Trybunał

Konstytucyjny. Analiza poszczególnych przepisów rozporządzenia na tle uregulowań ustawowych umożliwia zbadanie, na ile zostały one wydane na podstawie i w celu wykonania ustawy, a na ile są konsekwencją samostanowienia Ministra Sprawiedliwości, wykraczającej poza granice upoważnienia. Kwestia ta ma o tyle istotne znaczenie, że jak wskazano wyżej, nawet jeżeli z przepisu ustawy stanowiącego delegację do wydania rozporządzenia nie wynikają wytyczne, a istnieje możliwość ich rekonstrukcji na podstawie innych przepisów ustawy, to wówczas uznać należy, że przepis ten spełnia wymagania, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 39 ust. 3 ustawy o TK, w świetle którego art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że uchylenie powszechnej mocy obowiązującej (*erga omnes*) przepisów zaskarżonych w postępowaniu przed Trybunałem nie prowadzi automatycznie do uchylenia mocy obowiązującej tych przepisów w postępowaniu przed Trybunałem, a tym samym nie powoduje konieczności umorzenia postępowania przez Trybunał w zakresie, w jakim na gruncie tych przepisów konstruowane są normy prawne, na podstawie których są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (por. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że przyjęcie powyższego znaczenia obowiązywania przepisów prawnych w postępowaniu przed Trybunałem ma również związek z koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK (zob. wyrok TK z 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „nie można *a priori* wykluczyć stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK w sprawach o abstrakcyjną kontrolę zaskarżonych przepisów, inicjowanych z «ogólnej troski o stan praworządności w państwie lub z ogólnego interesu wnioskodawcy» (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 41)” (postanowienie TK z 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42). Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że występują w nim zarówno postanowienia stwierdzające brak zaistnienia przesłanek zawartych w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, jak i orzeczenia pozytywne, wykorzystujące ten przepis dla wydania wyroku merytorycznego (por. powyższe postanowienie i przywołane tam orzeczenia TK).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie ma jednak możliwości zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Podnosząc zarzuty niezgodności rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie wnioskodawca wskazywał na blankietowy charakter delegacji do wydania rozporządzenia. Nie odnosił się natomiast do wolności lub praw określonych indywidualnie podmiotów, ze względu na które Trybunał powinien orzekać odrębnie o przepisach, które utraciły moc obowiązującą.

Natomiast zarzuty wnioskodawcy odnośnie co do niekonstytucyjności § 1 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia, dotyczą obowiązku objęcia patronatem aplikanta przez notariusza wskazanego przez radę izby notarialnej i ingerencję Ministra Sprawiedliwości w charakter więzi prawnych łączący notariusza z aplikantem. Zdaniem wnioskodawcy, nie mieszczą się one w zakresie przedmiotowym rozporządzenia. Wnioskodawca nie podnosił natomiast odrębnych zarzutów dotyczących treści § 1 ust. 3 rozporządzenia. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, obowiązującym do dnia wejścia w życie rozporządzenia z 2012 r., „Rada izby notarialnej wyznacza dla aplikanta zatrudnionego przez nią oraz aplikanta, o którym mowa w ust. 2, notariusza wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi”. Nowością normatywną tego przepisu w porównaniu z treścią § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia, jest obowiązek rady izby notarialnej kierowania się przy wyborze na patrona kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi notariusza. Także i w tym przypadku wnioskodawca nie wskazał wolności lub praw, które miałyby podlegać ochronie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z wyborem przez radę izby notarialnej notariusza wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi.

Z uwagi na zmianę i derogację wskazanych przepisów rozporządzenia, a także brak podstaw do orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą, przedmiotem konfrontacji treści rozporządzenia i ustawy powinny być przepisy rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z powyższym umorzeniu podlega postępowanie w zakresie badania zgodności § 1 ust. 3 i § 10 (w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie rozporządzenia z 2012 r.) i § 13 rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Zarzut niezgodności art. 75 prawa o notariacie z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis, stanowiący delegację do wydania rozporządzenia, ma charakter blankietowy. Brak precyzyjnego wskazania zakresu spraw przekazanych do uregulowania, a także niezbędnych wytycznych, powoduje istotne problemy z określeniem zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości i rad izb notarialnych w kwestii organizacji aplikacji notarialnej. Z uwagi bowiem na brzmienie art. 75 i art. 73 prawa o notariacie, zgodnie z którym „Aplikację notarialną organizuje i prowadzi rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną”, nie wiadomo, jakie kwestie natury organizacyjnej powinny znaleźć się w rozporządzeniu, a jakie pozostawiono decyzji organów samorządu notarialnego. W takiej sytuacji, zdaniem wnioskodawcy, sformułowanie: „określi (...) organizację aplikacji” użyte w art. 75 ustawy sprawia, że delegacja ta jest bardzo pojemna i otwiera drogę do unormowania kwestii, które mogą być przedmiotem wyłącznej regulacji ustawowej.

4.2. Art. 92 ust. 1 Konstytucji, powołany jako podstawa kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy, stanowi, że: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczególnego 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 rozporządzeniu 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.

Podkreślić przy tym trzeba, że niedopuszczalne jest sformułowanie upoważnienia ustawowego uprawniającego w istocie nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź wskazówek (por. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 oraz wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). 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. wyroki 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).

4.3. Zbadanie przez Trybunał zgodności delegacji ustawowej, określonej w art. 75 prawa o notariacie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wymaga zatem ustalenia, czy przepis ten spełnia wymagania, jakie Konstytucja stawia upoważnieniu do wydania rozporządzenia.

Art. 75 ustawy stanowi, że: „Minister Sprawiedliwości, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, określi, w drodze rozporządzenia, organizację aplikacji notarialnej”. Z brzmienia tego przepisu w sposób jednoznaczny wynika, że podmiotem kompetentnym do wydania rozporządzenia jest Minister Sprawiedliwości. Natomiast zakres przedmiotowy rozporządzenia wyznacza użyte w nim sformułowanie „określi (...) organizację aplikacji notarialnej”. Jednakże, jak twierdzi wnioskodawca, ze względu na brzmienie art. 73 ustawy, który powierza organizację i prowadzenie aplikacji notarialnej, na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną, radzie izby notarialnej, nie jest możliwe precyzyjne rozgraniczenie zakresu spraw przekazanych Ministrowi Sprawiedliwości i radom izb notarialnych. Nie wiadomo bowiem, które materie regulować mają rady izb notarialnych w ramach organizowania aplikacji, a które zostały zastrzeżone dla Ministra Sprawiedliwości.

Przechodząc do oceny uregulowania zakresu przedmiotowego rozporządzenia, a więc spraw przekazanych do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości, należy się zgodzić z Marszałkiem Sejmu i Prokuratorem

Generalnym, że z wykładni językowej art. 75 ustawy wynika, iż Ministrowi Sprawiedliwości powierzono unormowanie w drodze aktu prawnego o mocy powszechnie obowiązującej określenie zasad (sposobu zorganizowania) aplikacji notarialnej. Natomiast art. 73 ustawy nakłada na rady izb notarialnych obowiązek zakładania i urządzania aplikacji oraz planowania i koordynowania poszczególnych działań niezbędnych w toku szkolenia aplikantów, według reguł określonych w rozporządzeniu.

Pojęcie „organizować” oznacza: urządzać, zakładać, układać w pewne formy, podporządkowywać normom, wprowadzać do czegoś ład, organizację, planować i koordynować poszczególne etapy jakichś działań, zakładać jakieś instytucje. Natomiast „organizacja” to grupa ludzi zjednoczonych wspólnym planem, programem działania, wspólnymi poglądami, zadaniami; sposób, system organizowania czegoś; organizowanie, urządzenie czegoś (por. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2002, s. 540; S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2003, s. 259; E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 591).

W związku z powyższym wskazać należy, że na podstawie wykładni językowej, dokonywanej w oparciu o semantyczne znaczenie pojęć, można rozróżnić kompetencje samorządu notarialnego i kompetencje Ministra Sprawiedliwości.

Jednakże, w ocenie wnioskodawcy, „Nie rozwiewa wskazanych wątpliwości przyjęcie, że Minister «określa organizację» a rady notarialne «organizują» aplikację notarialną wedle reguł sformułowanych przez Ministra. Nie wiadomo bowiem, które materie regulować mają rady izb notarialnych, w ramach podejmowanego przez siebie organizowania aplikacji, a które przypadają Ministrowi Sprawiedliwości”.

Zarzut taki opiera się jednak na błędnym założeniu, że ustawodawca jakąś, nieokreśloną w art. 75 prawa o notariacie, część kompetencji w zakresie określania reguł organizacji aplikacji notarialnej powierzył Ministrowi Sprawiedliwości, pozostałą natomiast organom samorządu notarialnego. Z art. 75 ustawy wynika, że kompetencje do określenia zasad organizacji aplikacji notarialnej, w drodze aktu wykonawczego, ustawodawca w całości powierzył Ministrowi Sprawiedliwości. Pozycja samorządu notarialnego w tym zakresie określona jest przez udział Krajowej Rady Notarialnej jako partnera upoważnionego do współdziałania w wydaniu rozporządzenia, polegającego na obowiązku Ministra Sprawiedliwości do „uzgodnienia” z nią treści rozporządzenia. Ustawodawca przewidział zatem możliwość istotnego wpływu przez samorząd notarialny na określenie zasad organizacji aplikacji notarialnej. Wprawdzie, jak już wcześniej zaznaczono, „uzgodnienie” to nie obowiązek osiągnięcia obopólnej zgody czy porozumienia co do wszystkich rozwiązań proponowanych w projekcie rozporządzenia, ale obowiązek dążenia do harmonizacji poglądów i wypracowania rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez podmioty zaangażowane w wydanie rozporządzenia. Istnieje zatem możliwość realnego wpływu samorządu notarialnego na regulację zasad organizacji aplikacji notarialnej przez Ministra Sprawiedliwości.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia, określającego organizację aplikacji notarialnej, o której mowa w art. 75 prawa o notariacie, jak również obowiązek rad izb notarialnych organizacji i prowadzenia aplikacji, określony w art. 73 prawa o notariacie, nie konkurują ze sobą, nie nakładają się zakresowo, ani też nie krzyżują się wzajemnie. Należy także zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie zapewnia jednolite zasady organizowania aplikacji notarialnej przez wszystkie rady izb notarialnych na terenie kraju.

Nie wyłącza to oczywiście możliwości podejmowania stosownych uchwał w tym zakresie przez organy samorządu notarialnego, jednakże tylko na podstawie przepisów aktów powszechnie obowiązujących. W szczególności uchwały takie nie mogą modyfikować czy wyłączać uregulowań prawa o notariacie i zaskarżonego rozporządzenia w sposób zmierzający do ich zastąpienia, czy nadania im odmiennej treści. Takie uchwały, zgodnie z art. 47 § 1 ustawy, podlegają zaskarżeniu przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego.

Możliwość rozróżnienia, na podstawie wykładni językowej art. 73 i art. 75 ustawy, kompetencji Ministra Sprawiedliwości i zakresu zadań rad izb notarialnych, w ramach organizowania aplikacji notarialnej, nie przesądza jeszcze, sama przez się, że zakres przedmiotowy rozporządzenia został wskazany w sposób precyzyjny. Nie wynika stąd, na ile delegacja ustawowa determinuje poszczególne elementy mieszczące się w zakresie pojęcia „organizacja aplikacji notarialnej”, a na ile pozostawia je swobodzie Ministra Sprawiedliwości. Innymi słowy mówiąc, czy o wyborze zasad do uregulowania w rozporządzeniu przesądzono w ustawie czy też decyduje o tym Minister Sprawiedliwości. A zatem, czy od jego uznania zależy, które spośród wszystkich elementów, jakie mieszczą się w tym pojęciu, zostaną uregulowane w rozporządzeniu i będą wyznaczały reguły organizacji aplikacji notarialnej, czy też zadecydował o tym ustawodawca. W zakresie pojęcia „organizacja aplikacji notarialnej” można bowiem wyodrębnić elementy konstrukcyjne, stanowiące o istocie aplikacji jako szkoleniu przyszłych notariuszy, bez których organizacja byłaby uregulowana w sposób niepełny (elementy obligatoryjne). Można również wyodrębnić takie elementy, które składają się na pojęcie „organizacji aplikacji notarialnej”, jednakże nie są one niezbędne (ich brak nie wpływa na zapewnienie prawidłowego kształcenia aplikantów – elementy fakultatywne). O ile

w stosunku do elementów obligatoryjnych można twierdzić, że mieszczą się one w delegacji zawartej w art. 75 prawa o notariacie (bo wynika to z konieczności zapewnienia prawidłowego funkcjonowania aplikacji), o tyle brak wskazania, które z elementów fakultatywnych powinny zostać uregulowane w rozporządzeniu, świadczyć może o pozostawieniu swobody decyzyjnej co do zakresu przedmiotowego rozporządzenia, organowi wykonawczemu. W pojęciu „organizacja aplikacji notarialnej” mieści się bowiem cały wachlarz różnorodnych koncepcji rozwiązań, które mogą w danym wypadku stanowić zasady organizacji lub też zostać w całości pominięte bez uszczerbku dla funkcjonowania aplikacji. Jest to bowiem w dużej mierze kwestia przyjętego modelu szkolenia.

Jak już wcześniej wskazano, kwestia oceny precyzyjności zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu wiąże się także z określeniem wytycznych dotyczących materii, która ma być przedmiotem uregulowania. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny przeszedł do oceny zgodności art. 75 prawa o notariacie z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie wymagań dotyczących wytycznych do wydania rozporządzenia.

Analiza treści art. 75 ustawy wskazuje, że ustawodawca nie zawarł w niej wytycznych treściowych, wskazujących kierunek merytorycznych rozwiązań, przekazanych do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości. Jednakże samo takie stwierdzenie nie dyskwalifikuje jeszcze rozporządzenia wydanego na podstawie tego przepisu jako niezgodnego z Konstytucją. Wystarczy bowiem, że istnieje możliwość zrekonstruowania wytycznych na podstawie innych przepisów tej ustawy.

Trybunał zbadał zatem, czy na podstawie przepisów ustawy można określić wytyczne, stanowiące wskazówki dla normodawcy, co do elementów składających się na zasady organizacji aplikacji notarialnej.

W prawie o notariacie określono czas trwania aplikacji na dwa lata i sześć miesięcy oraz datę jej rozpoczęcia – na 1 stycznia każdego roku. Wskazano także na czym polega aplikacja oraz z jakim zakresem czynności powinien podczas jej trwania zaznajomić się aplikant. Ustawodawca nałożył także na radę właściwej izby notarialnej obowiązek wydania aplikantowi zaświadczenia o odbyciu aplikacji (art. 72 § 1 i 2 ustawy). W ustawie wskazano także model aplikacji jako kształcenie realizowane na zasadzie patronatu sprawowanego przez notariuszy, w ramach stosunku zatrudnienia, jak również w formie tzw. aplikacji pozaetatowej (art. 71 § 5 ustawy). Ustawa definiuje także aplikanta jako osobę, która została wpisana na listę aplikantów przez radę izby notarialnej (art. 71 § 2-4 ustawy).

Ponadto prawo o notariacie określa zasady odpłatności za aplikację, wprowadzając jednocześnie możliwość zwolnienia aplikanta notarialnego od ponoszenia takiej opłaty, odroczenia lub rozłożenia jej na raty (art. 72a ustawy). W ustawie uregulowano także zasady przeprowadzania egzaminów wstępnych (art. 71b-71k ustawy) oraz egzaminów końcowych, w tym także ich zakres przedmiotowy (art. 74-74i ustawy).

Na radach izb notarialnych, które organizują i prowadzą aplikację (art. 73 ustawy), w tym organizują szkolenia aplikantów (art. 35 pkt 3 ustawy), i na notariuszach, będących członkami samorządu notarialnego, spoczywają obowiązki związane z kształceniem aplikantów. Art. 73 i art. 35 pkt 3 ustawy należy rozumieć jako powierzenie radzie izby notarialnej kompetencji i obowiązku zapewnienia sposobów organizacji i prowadzenia aplikacji, które umożliwią realizację zapewnionego przez ustawę statusu aplikanta (por. wyrok SN z 3 lutego 2011 r., sygn. akt III ZS 20/10, OSNP nr 7-8/2012, poz. 106). Rady izb notarialnych zobowiązane są wyznaczyć patrona dla każdego z aplikantów wpisanych na listę, natomiast wyznaczeni w ten sposób notariusze mają obowiązek przyjęcia tej funkcji. „Skoro istotą aplikacji jest odbycie odpowiedniego szkolenia, to status aplikanta, chociaż gwarantowany ustawą, mógłby niekiedy mieć znaczenie tylko iluzoryczne, gdyby rady izb notarialnych przestały zapewniać każdemu aplikantowi możliwości zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza” (wyrok SN z 13 maja 2010 r., sygn. akt III ZS 5/10, nr Lex 612262). W orzecznictwie SN wielokrotnie podkreślano, że pożądane jest, aby wyznaczanie patrona odbywało się za zgodą notariusza lub na jego wniosek. Jeżeli jednak pozostała pewna liczba aplikantów, którzy nie mają patrona bo nie zawarli umowy o pracę z notariuszem lub rada nie wyznaczyła ich na podstawie uzgodnień z notariuszem, to rada może wyznaczyć notariusza na patrona bez jego zgody. Nałożenie obowiązku wyznaczenia patrona na radę izby notarialnej, która jest jedynie organem izby notarialnej oznacza, że obowiązek ten spoczywa na samorządzie notariuszy zrzeszonych w izbie (art. 26 § 2 ustawy). Obowiązek ten jest elementem publicznoprawnego obowiązku zorganizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej. W wyroku z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10 Trybunał wskazał, że samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, polegającej na ustawowym powierzeniu określonej korporacji zawodowej realizacji określonych zadań publicznych w formach władczych właściwych administracji publicznej. Państwo, dokonując przesunięcia ciężaru administrowania sprawami związanymi z określoną grupą zawodową na samorządy zawodowe, przekazuje im ograniczone rzeczowo władztwo publiczne, zobowiązując jednocześnie do wykonywania powierzonych zadań w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

W wyroku tym Trybunał podkreślił także, że decyzja o utworzeniu samorządu zawodowego należy do ustawodawcy, który, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, ma daleko idącą swobodę w tym zakresie. Decyzja ta jest suwerennym rozstrzygnięciem ustawodawcy, a Konstytucja nie formułuje prawa do samorządu zawodowego.

Jeżeli jednak samorząd zawodowy zostanie już ustanowiony, to ustawodawca na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji jest obowiązany przekazać mu sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że z uwagi na to, iż dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu, ustawodawca ma pewną swobodę co do zakresu pieczy powierzanej samorządowi.

Sposób wykonania obowiązku zorganizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej został pozostawiony radzie izby notarialnej, w granicach wyznaczonych ustawą. Notariusz musi brać udział w wykonywaniu zadań swego samorządu. Należyte szkolenie aplikantów notarialnych leży w interesie publicznym. Ten interes i zaufanie do zawodu notariusza byłyby naruszone, gdyby izba notarialna nie zapewniła aplikantom realizacji ustawowego prawa do szkolenia dlatego, że koliduje to z interesem notariuszy niewyrażających zgody na objęcie patronatu. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że notariusze swoim zachowaniem mogą uniemożliwić lub utrudniać rzeczywiste wykonywanie przez rady izb notarialnych ich ustawowych obowiązków publicznoprawnych w zakresie organizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej, czyli, że mogą faktycznie derogować przepis ustawy zobowiązujący samorząd notarialny do szkolenia aplikantów (por. wyroki SN z: 2 grudnia 1999 r., sygn. akt III SZ 4/99, OSNP nr 20/2000, poz. 773; 9 czerwca 2010 r., sygn. akt III ZS 13/10, Lex nr 612263; 3 lutego 2011 r., sygn. akt III ZS 21/10, Lex nr 829157 i sygn. akt III ZS 22/10, Lex nr 829158). Sąd Najwyższy wskazywał także, że obowiązek notariusza przyjęcia funkcji patrona nie wiąże się obowiązkiem zatrudnienia aplikanta. Prawo o notariacie nie wprowadza obowiązku zatrudnienia aplikanta, lecz jedynie obowiązek wyznaczenia, przez radę izby, patrona dla niego (por. wyrok SN z 17 marca 2010 r., sygn. akt III ZS 7/09, OSNP nr 21-22/2011, poz. 286).

Podsumowując powyższe rozważania Trybunał stwierdza, że w ustawie określono następujące elementy organizacji aplikacji notarialnej, wchodzące w zakres przedmiotowy rozporządzenia, o którym mowa w art. 75 prawa o notariacie: 1) czas trwania aplikacji; 2) data jej rozpoczęcia; 3) na czym polega aplikacja oraz z jakim zakresem czynności powinien, podczas jej trwania, zaznajomić się aplikant; 4) obowiązek rady właściwej izby notarialnej wydania aplikantowi zaświadczenia o odbyciu aplikacji; 5) model aplikacji jako kształcenie realizowane na zasadzie patronatu sprawowanego przez notariuszy, w ramach stosunku zatrudnienia, jak również w formie tzw. aplikacji pozaetatowej; 6) kto jest aplikantem; 7) zasady odpłatności za aplikację; 8) zasady przeprowadzania egzaminów wstępnych oraz egzaminów końcowych, w tym także ich zakres przedmiotowy; 9) obowiązek rad izb notarialnych zorganizowania i prowadzenia aplikacji, w tym organizacji szkolenia aplikantów przez notariuszy w ramach patronatu.

Biorąc pod uwagę, że precyzyjność określenia wytycznych musi być oceniana *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii, należy stwierdzić, że wytyczne choć nie zostały określone w art. 75 prawa o notariacie wynikają z innych przepisów tej ustawy. Nie budzi również zastrzeżeń stopień precyzji ich sformułowania. Trybunał uznał zatem, że wytyczne do wydania rozporządzenia zostały wskazane w ustawie.

W świetle powyższego uznać należy, że ustawa określa zakres przedmiotowy, a także wytyczne do wydania rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 75 prawa o notariacie jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Kontrola zgodności rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie.

Zbadanie kolejnego zarzutu wnioskodawcy, dotyczącego niezgodności rozporządzenia z art. 75 prawa o notariacie, wymaga skonfrontowania jego przepisów z wytycznymi wynikającymi z ustawy.

Analiza treści poszczególnych przepisów rozporządzenia prowadzi do wniosku, że uregulowania zawarte w § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia korelują z treścią art. 71 § 5, art. 35 pkt 3, art. 72 § 1 i art. 73 ustawy. Zgodnie z art. 71 § 5 ustawy, „Aplikant może być również zatrudniony przez notariusza prowadzącego kancelarię lub przez radę izby notarialnej”. Z przepisu tego, w szczególności ze względu na użycie przez ustawodawcę zwrotu „również”, wynika, że oprócz zatrudnienia przez notariusza lub przez radę izby notarialnej, aplikant może odbywać aplikację w ramach innych stosunków prawnych łączących go z notariuszem (patronem). Dlatego też, w ocenie Trybunału, art. 71 § 5 ustawy zawiera wytyczne zarówno co do formy sprawowania patronatu na zasadzie zatrudnienia aplikanta przez notariusza, przez radę izby notarialnej, jak również kształcenia u notariusza wyznaczonego przez radę bez nawiązania stosunku zatrudnienia. Trybunał zwraca również uwagę, że wyznaczenie notariusza jako patrona przez radę izby notarialnej nie oznacza obowiązku zatrudnienia aplikanta. Nie ma również miejsca ingerencja Ministra Sprawiedliwości w stosunki łączące notariusza-patrona z aplikantem. W związku z powyższym, Trybunał stwierdził, że regulacje dotyczące rodzajów i charakteru więzi prawnych łączących notariusza z aplikantem wynikają z ustawy i nie stanowią samodzielnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w tę kwestię. Zostały one przesądzone w ustawie.

Podobnie przedstawia się kwestia obowiązku rady izby notarialnej wyznaczenia notariusza-patrona dla aplikanta zatrudnionego przez radę izby (§ 1 ust. 1 rozporządzenia) oraz notariusza-patrona dla aplikanta niepozostającego w stosunku zatrudnienia (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). Za podstawę tych unormowań należy przyjąć art. 35 pkt 3, art. 72 § 1 i art. 73 prawa o notariacie.

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Sądu Najwyższego, ukształtowanego na gruncie tych przepisów, obowiązek rad izb notarialnych wyznaczenia patrona każdemu aplikantowi, jak również obowiązek wyznaczonego przez radę notariusza do przyjęcia funkcji patrona bez konieczności wyrażenia przez niego zgody, wynika z art. 35 pkt 3, art. 72 § 1 i art. 73 ustawy. W świetle art. 72 § 1 ustawy aplikacja notarialna polega na zaznajomieniu się aplikanta z całokształtem pracy notariusza, a z art. 73 i art. 35 pkt 3 ustawy wynika, że aplikację organizuje i prowadzi, w tym organizuje szkolenie aplikantów rada izby notarialnej. Za podstawę oceny istnienia wytycznych do badanych w tym miejscu uregulowań Trybunał przyjął wymienione przepisy prawa o notariacie w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jak bowiem wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. „Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniach TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), 6 września 2001 r., P 3/01 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 163), 28 stycznia 2003 r., SK 37/01 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3) i 9 czerwca 2003 r., SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51)» (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82) (wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121). Dlatego też Trybunał uznał, że również te regulacje znajdują swoje zakorzenie w przepisach ustawy, a obowiązek spoczywający na radach izb notarialnych i notariuszach w zakresie kształcenia aplikantów został nałożony prawem o notariacie.

W oparciu o przepisy art. 72 § 1, art. 74 § 3, a także art. 71 § 5 ustawy można zrekonstruować wytyczne, dotyczące obowiązków aplikantów i osób uczestniczących w procesie ich kształcenia. Skoro aplikacja notarialna polega na zaznajomieniu się aplikanta z całokształtem pracy notariusza, a w ramach szkolenia aplikant jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych, gospodarczych i wieczystoksięgowych (art. 72 § 1 ustawy), natomiast egzamin notarialny polega na sprawdzeniu przygotowania prawniczego osoby przystępującej do egzaminu do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu notariusza, w tym wiedzy i umiejętności jej praktycznego zastosowania z zakresu: materialnego i procesowego prawa cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa gospodarczego, spółek prawa handlowego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, materialnego i procesowego prawa administracyjnego, prawa finansowego, prawa prywatnego międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów i prokuratur, samorządu notarialnego oraz innych organów ochrony prawnej działających w Rzeczypospolitej Polskiej, a także warunków wykonywania zawodu notariusza i etyki tego zawodu (art. 74 § 3 ustawy), to należy uznać, że uregulowania § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7 ust. 2, § 9, § 11, § 12 rozporządzenia wykonują postanowienia prawa o notariacie w tym zakresie. Zarówno bowiem obowiązki aplikanta (§ 2 rozporządzenia), zasady usprawiedliwiania nieobecności (§ 4 ust. 1 rozporządzenia), okresy nieobecności niezaliczane do czasu trwania aplikacji (§ 4 ust. 2 i § 5 ust. 2), częstotliwość odbywania aplikacji przez aplikantów pozaetatowych (§ 5 ust. 1 rozporządzenia), zespół osób, które mogą być wykładowcami prowadzącymi zajęcia seminaryjne na aplikacji (§ 7 ust. 2 rozporządzenia), czas trwania praktyki aplikanta w sądzie rejonowym i rodzaje wydziałów sądu, w których powinien tę praktykę odbyć, a także podmioty odpowiedzialne za wyznaczenie sądów dla poszczególnych aplikantów (§ 9 ust. 1 rozporządzenia), zakres czynności, z którymi powinien zaznajomić się aplikant w czasie trwania praktyki w sądzie oraz obowiązek sporządzenia przez sędziego opinii o przebiegu praktyki (§ 9 ust. 2 rozporządzenia), osoby określające zadania aplikanta i sposób ich wykonania (§ 3 rozporządzenia), zadania notariuszy dotyczące szkolenia aplikantów odbywających u nich aplikację (§ 6 rozporządzenia), datę rozpoczęcia i zakończenia zajęć seminaryjnych, przerwy między zajęciami, a także cykl i wymiar tych zajęć (§ 11 rozporządzenia), przedmiot zajęć seminaryjnych (§ 12 rozporządzenia), są ściśle związane z wyżej wymienionymi przepisami prawa o notariacie, związanymi z przygotowaniem aplikantów do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu notariusza.

Ustawa określa także wytyczne w zakresie regulacji § 7 ust. 1 i § 8 rozporządzenia. Zgodnie z art. 73 ustawy, za zorganizowanie i prowadzenie aplikacji odpowiedzialne są rady izb notarialnych. Powierzenie radom izb notarialnych obowiązków w zakresie prowadzenia zajęć seminaryjnych (§ 7 ust. 1 rozporządzenia), a także

możliwość zawierania porozumień przez rady poszczególnych izb notarialnych w sprawie wspólnego szkolenia aplikantów (§ 8 rozporządzenia), są realizacją art. 73 prawa o notariacie.

Z kolei z art. 30 § 1 pkt 4 ustawy wynika, że organem sprawującym kontrolę gospodarki finansowej rad izb notarialnych jest walne zgromadzenie notariuszy. Stąd też obowiązek rad przedstawiania walnemu zgromadzeniu notariuszy izby notarialnej projektu rocznego preliminarza wydatków przeznaczonych na organizację i prowadzenie aplikacji (§ 7 ust. 3 rozporządzenia).

Biorąc zatem pod uwagę wymienione wyżej przepisy prawa o notariacie, można uznać, że w zakresie pojęcia „organizacja aplikacji notarialnej”, o której mowa w art. 75 ustawy, mieści się określenie zadań i obowiązków aplikanta, rad izb notarialnych i notariuszy-patronów, zasad usprawiedliwiania nieobecności i okresów nieobecności niezaliczanych do czasu trwania aplikacji; zespołu osób, które mogą być wykładowcami prowadzącymi zajęcia seminaryjne na aplikacji, zakresu czynności, z którymi powinien zaznajomić się aplikant w czasie trwania praktyki w sądzie, daty rozpoczęcia i zakończenia zajęć seminaryjnych, przerwy między zajęciami, a także cyklu, wymiaru i przedmiotu zajęć. Kwestie te są ściśle związane z przepisami ustawy, związanymi z przygotowaniem aplikantów do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu notariusza.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że rozporządzenie jest zgodne z art. 75 prawa o notariacie.

6. Kolejny zarzut wnioskodawcy odnosi się do § 1 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy aplikantów notarialnych zatrudnionych przez radę izby notarialnej, a także § 1 ust. 2 rozporządzenia, który pomijając wymóg zgody notariusza, wyznaczonego przez radę izby, na przyjęcie aplikanta, w celu odbycia u niego aplikacji, narusza art. 75 ustawy, art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 20, art. 22, art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis, został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej i bez podstawy prawnej w ustawie.

Z uwagi na to, że zarzut przekroczenia delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, w tym także do zaskarżonego § 1 rozporządzenia, był przedmiotem analizy w cz. III pkt 5 uzasadnienia wyroku, w którym stwierdzono zgodność rozporządzenia z art. 75 ustawy, Trybunał przeszedł do zbadania zarzutu niezgodności § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia w zaskarżonym zakresie z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 31 ust. 2 zdanie drugie, a także z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

6.1. Badanie zgodności § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 31 ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

§ 1 rozporządzenia brzmi: „Aplikant odbywa aplikację u notariusza, z którym zawarł umowę o pracę, a w przypadku zatrudnienia przez radę izby notarialnej u notariusza wyznaczonego przez tę radę” (ust. 1);

„W przypadkach niewymienionych w ust. 1 aplikant odbywa aplikację u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu na listę aplikantów notarialnych” (ust. 2).

Obowiązek notariusza przyjęcia aplikanta bez wymogu uzyskania jego zgody stanowi, zdaniem wnioskodawcy, ingerencję aktem rangi podustawowej w wolność wykonywania zawodu, określoną w art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Treść normatywna tego przepisu była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał m.in., że nakazuje on ustawodawcy „zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy oraz możliwość wykonywania zawodu w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie” (wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; zob. też wyrok z 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29). Natomiast w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił treść art. 65 ust. 1 Konstytucji w wyroku z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 119), w którym stwierdził, że: „[w] odniesieniu (...) do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy” (zob. także wyroki TK z: 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72; 23 czerwca 2005 r., sygn. K 17/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 66).

Wolność ta oznacza generalny zakaz adresowany do władz publicznych wprowadzania ograniczeń swobodnego decydowania przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy określonego rodzaju, w określonym zawodzie, miejscu oraz dla określonego pracodawcy (por. wyrok z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3). Nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraźnie upoważnia ustawodawcę do ustanawiania wyjątków od wolności wykonywania zawodu.

Kwestia zakresu dopuszczalnych ograniczeń nie może być w niniejszej sprawie rozpatrywana w oderwaniu od powierzonej konstytucyjnie samorządowi zawodowemu notariuszy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat treści art. 17 ust. 1 Konstytucji, wskazał, że precyzuje on cel i granice sprawowanej przez samorzady zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Piecza ta, z wyraźnego nakazu ustrojodawcy, ma być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Celem sprawowanej pieczy ma być przestrzeganie właściwej jakości czynności składających się na wykonywanie tych zawodów (por. wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10).

Dopuszczalność ingerowania w wolność wykonywania zawodu wynika zatem z samej istoty sprawowania pieczy samorządu zawodowego nad należyтым wykonywaniem zawodu. Ponadto w ramach przyznanej ustawodawcy swobody określania zakresu sprawowanej przez samorzady zawodowe pieczy, wyznaczonej z jednej strony przez zasadę subsydiarności, z drugiej zaś potrzebami zagrożonego interesu publicznego, może on kształtować granice modelu pieczy sprawowanej przez samorzady zawodowe.

Trybunał podkreślał także, że konstytucyjna wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego musi być wręcz poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania tego zawodu, wyznaczenie sposobów i ram jego wykonywania, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Wolność wykonywania zawodu nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawod ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego (zob. wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99).

W rozpatrywanej sprawie, spośród trzech odrębnych wolności, gwarantowanych w art. 65 ust. 1 Konstytucji, a więc: wolności wyboru zawodu, wolności wykonywania zawodu oraz wolności wyboru miejsca pracy, tylko wolność wykonywania zawodu, pozostaje w związku z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji. Tylko ona może doznawać ograniczeń wskutek sprawowanej przez samorząd korporacji zawodowej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu (por. wyrok TK z 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 83).

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9) ingerencja taka jest dopuszczalna na warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w drodze ustawy i ze względu na wartości enumeratywnie tam wyliczone, nadto w zakresie proporcjonalnym, tj. niezbędnym dla ochrony tych wartości. Przy czym nie może ona naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli: 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów; 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków; 3) ich efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę (zob. wyroki TK z: 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6; 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05; 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99).

W świetle powyższego nie można się zgodzić z zarzutami wnioskodawcy. Kwestionowany przez wnioskodawcę obowiązek przyjęcia aplikanta, wynika z ustawy i znajduje uzasadnienie w konieczności realizacji przez samorząd notarialny określonego w niej modelu kształcenia aplikantów notarialnych.

Jak już wykazano wyżej, § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie kreuje w sposób samoistny obowiązku przyjęcia aplikanta na szkolenie, lecz jest ściśle związany z treścią art. 73 i art. 35 pkt 3, a także art. 71 ust. 5 ustawy. Przepisy te powierzają radzie izby notarialnej kompetencje i obowiązki w zakresie organizacji i prowadzenia aplikacji w ramach, określonego przez ustawodawcę, modelu szkolenia aplikantów na zasadzie tzw. patronatu. Natomiast sposób uregulowania kwestii odbywania praktyki i sposób wyznaczania patronów mieści się w swobodzie regulacyjnej ustawodawcy. To on jest odpowiedzialny za kształt modelu przygotowywania do wykonywania zawodów prawniczych. Zadaniem ustawodawcy i przedmiotem jego odpowiedzialności jest wskazanie optymalnego w danej sytuacji modelu przygotowania i wykonywania zawodu prawnika (por. wyrok z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45).

Nałożony przez ustawodawcę obowiązek jest konieczny do wykonywania przez samorząd notarialny zadań w zakresie organizowania i prowadzenia aplikacji. Realizacja przyjętego modelu szkolenia byłaby znacznie ograniczona lub wręcz niemożliwa, gdyby izby rad notarialnych nie były w stanie zapewnić każdemu aplikantowi odbycia aplikacji u notariusza. Kwestionowany przez wnioskodawcę obowiązek ma zatem na celu zapewnić efektywnego wykonania określonych przez ustawodawcę założeń, co do zasad szkolenia.

Nie oznacza to oczywiście, że rada izby, wyznaczając patronów, nie powinna w pierwszej kolejności kierować aplikantów na szkolenia do notariuszy, którzy wyrazili taką zgodę. Jednakże brak zgody nie może być przeszkodą rozpoczęcia szkolenia przez osoby, które uzyskały wpis na listę aplikantów notarialnych.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że obowiązki samorządu notarialnego w zakresie organizacji aplikacji nie spoczywają na poszczególnych członkach tego samorządu. Podkreślić jeszcze raz należy, że rada izby notarialnej jest jedynie organem izby notarialnej, a realizacja obowiązku szkolenia aplikantów spoczywa na samorządzie notariuszy zrzeszonych w izbie (art. 26 § 2 prawa o notariacie).

Nałożenie na notariusza obowiązku przyjęcia aplikanta nie narusza, w ocenie Trybunału, rzeczywistej możliwości wykonywania zawodu. Obowiązek ten związany jest z przynależnością notariuszy do korporacji i stanowi konsekwencję realizacji zadań nałożonych na samorząd ustawą.

Nie pozbawia notariuszy możliwości dalszego wykonywania zawodu i decydowania o zakresie swej aktywności zawodowej. Tym samym nie wyłącza, ani nie ogranicza wolności wykonywania zawodu w stopniu, który należałoby uznać za nieproporcjonalny.

W związku z powyższym nie znajduje także potwierdzenia zarzut wnioskodawcy o niezgodności § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji. Jak już wcześniej wielokrotnie wskazywano, obowiązek notariusza przyjęcia aplikanta bez konieczności wyrażenia przez niego zgody, został określony w ustawie. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia nie nakładają na notariuszy dodatkowych obowiązków, lecz wykonują w tym zakresie postanowienia ustawy.

Dlatego Trybunał stwierdził, że § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

6.2. Trybunał nie przychylił się także do zarzutu wnioskodawcy o niezgodności § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Argumenty wnioskodawcy, w tym zakresie, sprowadzają się w istocie do braku ustawowej podstawy prawnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej przez członków samorządu notarialnego. Jak już wyżej wskazano obowiązek ten wynika z ustawy, co oznacza, że § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie narusza wymogów określonych w przepisach konstytucyjnych, stanowiących wzorce kontroli.

Ponadto Trybunał przypomina, że treść normatywna zasady wolności działalności gospodarczej oraz wolności wykonywania zawodu, w kontekście zawodu notariusza, była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Kwestią zasady wolności działalności gospodarczej zajmował się Trybunał w szczególności w wyroku z 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28) i 10 grudnia 2003 r., sygn. K 49/01 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101). Badając charakter funkcji notariusza, w wyroku o sygn. K 49/01, Trybunał podkreślił, że „Pozycja notariusza różni się niewątpliwie od podmiotów świadczących typowe usługi prawnicze – adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych. Notariusz jest nie tylko osobą zaufania publicznego, ale pełni jednocześnie funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości. Z punktu widzenia przepisów prawno-karnych jest traktowany jako funkcjonariusz publiczny (art. 115 § 13 pkt 3 k.k.) i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 2 § 1 ustawy o notariacie). Notariusz wykonuje także z istoty rzeczy szereg czynności o charakterze urzędowym, m.in. jako płatnik na podstawie odrębnych przepisów pobiera podatki i opłaty skarbowe (art. 7 ustawy o notariacie)”. W wyroku tym Trybunał zwrócił także uwagę na obligatoryjny charakter wielu czynności dokonywanych z udziałem notariusza, szczególnie walor dowodowy czynności notarialnych (mających charakter dokumentu urzędowego) i doniosłość związanych z tymi czynnościami skutków prawnych.

Notariusz czuwa nad należyтым zabezpieczeniem praw i słuszych interesów stron i innych osób, dla których z czynności notarialnych mogą wynikać określone skutki prawne (art. 80 § 2 prawa o notariacie). Ma także obowiązek odmowy dokonania czynności prawnych sprzecznych z prawem. Na podstawie art. 2 § 1 *in fine* prawa o notariacie notariusz korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Publicznoprawny element działalności notariusza powoduje, iż „[w] zakresie wykonywania funkcji publicznych notariusz nie może być z jednej strony przedstawicielem władzy publicznej, na którym ciążyą obowiązki wykonywania określonych czynności urzędowych, a z drugiej strony adresatem konstytucyjnych uprawnień mieszczących się w zakresie wolności działalności gospodarczej. Taka tożsamość podmiotowa jest nie do pogodzenia z charakterem konstytucyjnych wolności i praw” (postanowienia z 25 czerwca 2008 r. oraz z 17 grudnia 2008 r., sygn. Ts 255/07, OTK ZU nr 6/B/2008, poz. 232 oraz 233).

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

66

POSTANOWIENIE
z dnia 4 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 46/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Mirosław Granat – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 czerwca 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Archidiecezji Poznańskiej 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) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*), wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy z dnia 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 dnia 30 września 2003 r.,
- 2) Tadeusza Landy, Alfreda Landaua, Stefy Suesser o zbadanie zgodności:
 - a) art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w części, w której za „zdarzenie i stan prawny powstałe przed dniem 1 września 2004 r. rozumie się decyzję niezgodną z prawem bez względu na to czy uszczerbek majątkowy (szkoda) w postaci utraconych korzyści powstał przed czy po 17 października 1997 r. i bez względu na to, kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę, z art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim szkoda w postaci utraconych korzyści występująca po dniu 17 października 1997 r. jest rozumiana jako część zdarzenia i stanu prawnego łącznie z wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego przed dniem 17 października 1997 r. i tym samym nie jest objęta obowiązkiem kompensaty, z art. 77 ust. 1 i art. 8 ust. 2 Konstytucji,
 - c) art. 160 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w części, która zgodnie z uchwałą – zasadą prawną – Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, nie obejmuje w należnym odszkodowaniu korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji, z art. 32 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji,
 - d) art. 61 § 6 i art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.) z art. 10, art. 32 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 174, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 30 listopada 2011 r. Archidiecezja Poznańska (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, iż art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa z 2004 r.) w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*), wyrażonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), w brzmieniu w jakim przepis ten obowiązywał do dnia 30 września 2003 r., jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Stan faktyczny sprawy był następujący. Poprzednik prawny skarżącej (ksiądz katolicki) został wywłaszczony decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu z 20 stycznia 1956 r. (sygn. akt SA II-Ia-41/52) na cele użyteczności publicznej (przedszkole milicyjne) z nieruchomości, którą po wojnie milicji wynajmował. Orzeczenie zostało podtrzymane przez organ odwoławczy. W 1991 r. Archidiecezja Poznańska złożyła wniosek w postępowaniu regulacyjnym przed Komisją Majątkową o przywrócenie własności tej nieruchomości. W postępowaniu przed Komisją nie uzgodniono orzeczenia, z czego w marcu 2005 r. spisano odpowiedni protokół. Sprawa powróciła do trybu ogólnego dochodzenia roszczeń, tj. do postępowania administracyjnego. Na wniosek skarżącej Minister Budownictwa stwierdził nieważność decyzji wywłaszczeniowej w decyzji z 29 grudnia 2006 r. (sygn. akt BO4o-787-R-378/05). Minister stwierdził, że nie zostały spełnione podstawowe przesłanki wywłaszczenia określone w dekrecie z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138, ze zm.) w związku z art. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1951 r. zmieniającej dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 25), wobec czego decyzja wywłaszczeniowa została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja nadzorcza Ministra została utrzymana w mocy w ostatecznej decyzji Ministra Budownictwa z 22 marca 2007 r. (sygn. akt BO4m-787-WP-61/07).

Następnie skarżąca wystąpiła do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta Poznania, Wojewodzie Wielkopolskiemu reprezentowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa z tytułu odszkodowania za wadliwą decyzję administracyjną. W ramach dochodzonego odszkodowania skarżąca domagała się: 1) wynagrodzenia za utratę własności wywłaszczonych nieruchomości (*damnum emergens*), oraz 2) odszkodowania za korzyści utracone (*lucrum cessans*) w związku z zajęciem części wywłaszczonej nieruchomości do 1999 r. pod drogę publiczną, ostatecznie przejętej w 1999 r. z mocy prawa na własność Skarbu Państwa. Skarżąca wskazywała, że na skutek wywłaszczenia dokonanego z rażącym naruszeniem prawa została pozbawiona od dnia wywłaszczenia do 1 stycznia 1999 r. możliwości czerpania dochodów z upaństwowionych nieruchomości. Dochodzone utracone korzyści obejmowały wynagrodzenie za brak możliwości korzystania z nieruchomości za okres od wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 r., do momentu nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa wywłaszczonej nieruchomości pod drogę publiczną na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872).

Jako podstawę swego roszczenia skarżąca wskazała art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) dodany przez ustawę z 2004 r. Przepis ten – zdaniem Archidiecezji – miał zastosowanie w sprawie, ponieważ decyzja nadzorcza Ministra Budownictwa stała się ostateczna już w czasie obowiązywania art. 417¹ § 2 k.c. Sąd Okręgowy w wyroku z 13 lipca 2010 r. (sygn. akt I C 2282/08/5) uwzględnił powództwo skarżącej zarówno co do wynagrodzenia za utratę nieruchomości (*damnum emergens*), jak i dochodzonych korzyści (*lucrum cessans*). Ze względu na stwierdzenie w 2006 r. nieważności wadliwej decyzji wywłaszczeniowej, podstawą rozstrzygnięcia Sąd uczynił art. 417¹ § 2 k.c., który w związku z art. 361 § 2 k.c. kompensuje zarówno doznane straty, jak i utracone korzyści. Sąd wskazał, że ostateczna decyzja administracyjna, która okazała się niezgodna z prawem, była źródłem szkody i odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednak dopiero ostateczna decyzja nadzorcza z 2006 r. jest tym zdarzeniem prawnym, które pozwalało na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania sądowego. To właśnie zdarzenie powinno wyznaczać prawo właściwe do rozpoznania powództwa skarżącej.

Sąd Apelacyjny w wyroku z 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt I ACa 1075/10) zmienił wyrok Sądu Okręgowego, orzekając po wniesieniu apelacji przez powódkę i pozwanego. Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy błędnie

rozpoznał sprawę na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., gdy prawidłową podstawą rozstrzygnięcia powinien być poprzednio obowiązujący art. 160 § 1 i 6 k.p.a. Przepis ten został uchylony ustawą z 2004 r., lecz musi być stosowany w sprawie ze względu na brzmienie art. 5 ustawy z 2004 r. Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął jako stanowisko własne wykładnię tego przepisu dokonaną w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), mającej moc zasady prawnej. Zgodnie z brzmieniem art. 160 § 1 i 6 k.p.a., skarżącej przysługiwało jedynie odszkodowanie za rzeczywistą szkodę i nie przysługiwało jej roszczenie o odszkodowanie za korzyści utracone w związku z korzystaniem przez Skarb Państwa z tej części nieruchomości, która następnie została przejęta pod drogę publiczną (*lucrum cessans*). Sąd Apelacyjny wskazał, że w sprawie nie miały zastosowania konsekwencje prawne wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, zgodnie z którym art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej do rzeczywistej szkody, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Skuteczność tego orzeczenia do stanów i zdarzeń z przeszłości (*ex tunc*) zatrzymuje się na dacie wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Według swej treści art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje pełne odszkodowanie jedynie za szkody wyrządzone wadliwą decyzją wyłączeniową wydaną po 17 października 1997 r. Jest to zgodne ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w punkcie drugim sentencji wyroku Trybunału z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, zgodnie z którym stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji”.

W konsekwencji, skoro skarżąca dochodzi korzyści utraconych po 1997 r., rozumianych jako element szkody wynikającej z wadliwej decyzji wyłączeniowej z 1956 r., nie przysługuje jej obecnie roszczenie o ich wynagrodzenie. Do obliczenia składników należnego odszkodowania zastosowanie znajduje art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2004 r., które nie zostało objęte skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 20/02. Kwestie przedawnienia reguluje natomiast art. 160 § 6 k.p.a., również w pierwotnym brzmieniu.

1.2. Skarżąca we wniesionej skardze konstytucyjnej kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 5 ustawy z 2004 r. w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*), wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu, w jakim przepis ten obowiązywał do dnia 30 września 2003 r., tj. do dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02. Zdaniem skarżącej, na podstawie wskazanej normy wynikającej z art. 5 ustawy z 2004 r. doszło do wydania niekorzystnego dla niej wyroku Sądu Apelacyjnego z 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt I ACa 1075/10) oddalającego powództwo o zapłatę od Skarbu Państwa wynagrodzenia za utracone korzyści (*lucrum cessans*).

1.3. Skarżąca zarzuca, że:

– kwestionowany przepis narusza zasady dobrej legislacji w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji). Możliwość przyjęcia przez Sąd Najwyższy arbitralnej jego wykładni dowodzi, że jako przepis intertemporalny został błędnie i niejasno sformułowany, co wyklucza na wstępie jego jednolitą wykładnię, i nie realizuje nakazu precyzyjnego wskazania właściwej normy intertemporalnej. Dotyczy to w szczególności interpretacji zawartych w nim pojęć „przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”, a zwłaszcza pojęcia „stany i zdarzenia prawne”. Pozwoliło to na zajęcie przez Sąd Najwyższy, jako organ sądowy a nie ustawodawczy, dowolnej decyzji interpretacyjnej wyznaczającej zakres odpowiedzialności władzy publicznej. Ustawodawca zezwolił tym samym na niedopuszczalną prawotwórczą działalność Sądu Najwyższego;

– art. 5 ustawy z 2004 r. w brzmieniu określonym arbitralną uchwałą Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), mającą moc zasady prawnej, narusza konstytucyjne prawo skarżącej do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej przy wykonywaniu tej władzy (art. 77 ust. 1 Konstytucji). O ile sama teoria zdarzenia szkodowego wyznaczana jest w ramach teorii prawa prywatnego, to jednak nie jest obojętna kwestia zgodności tej teorii z wartościami konstytucyjnymi. Skarżąca zauważa, że generalnie stanowisko Sądu Najwyższego nie odpowiada „duchowi prawa cywilnego”, które opiera się na zasadzie pełnej rekompensaty szkody. Dlatego autonomiczne i szerokie pojęcie „działania organu władzy publicznej” rozciąga się – zdaniem skarżącej – przez bezpośrednie stosowanie art. 77 ust. 1 Konstytucji także do konsekwencji wydania ostatecznej decyzji z 1956 r., jeżeli te konsekwencje występują już po wejściu w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przez „działanie organu” należy rozumieć także zachowanie organów państwa utrwalających wadliwe rozstrzygnięcie w czasie (skarżąca wskazuje tu m.in. na długotrwałość postępowania przed Komisją Majątkową). Stwierdzone z mocą *ex tunc* wydanie decyzji wyłączeniowej z naruszeniem prawa ustala bezprawność działania administracji na przeszłość od chwili wydania decyzji nadzorczej do co najmniej

chwili wejścia w życie Konstytucji. Sąd Najwyższy, dokonując obowiązującej sady odmiennej interpretacji treści i zakresu zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji, pominął ugruntowaną wykładnię tego przepisu prezentowaną dotychczas w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00), z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02), z 20 stycznia 2004 r. (sygn. SK 26/03), z 3 marca 2004 r. (sygn. K 29/03), z 1 września 2006 r. (sygn. SK 14/05), z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. SK 77/06);

– art. 5 ustawy z 2004 r. w brzmieniu określonym arbitralną uchwałą SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) narusza także zasadę praworządności działania władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji). Wykładnia kwestionowanego przepisu dokonana w oparciu o niedopuszczalną interpretację art. 77 ust. 1 Konstytucji budzi aksjologiczny sprzeciw. Ponad 20 lat po rozpoczęciu transformacji ustrojowej Sąd Najwyższy opowiedział się przeciwko obywatelom i instytucjom pokrzywdzonym przez władze PRL, uniemożliwiając im pełne naprawienie dziejowych krzywd. Dokonana wykładnia przepisu ma skutek demoralizujący. Pozbawienie możliwości uzyskania pełnego odszkodowania spowoduje trwały brak zainteresowania organów władzy publicznej w zniesieniu utrzymywania się w indywidualnych sprawach stanu bezprawności, skoro nie odczuwają one ekonomicznych konsekwencji przerwania narastania w czasie utraconych korzyści wynikłych z wydania wadliwej decyzji administracyjnej. Stwierdzenie wadliwości decyzji jest utrudnione, ponieważ wymaga uzyskania prejudykatu w postaci decyzji nadzorczej, co sprawia, że administracja staje się sędzią we własnej sprawie. Brak sankcji cywilnoprawnej w postaci odszkodowania za utracone korzyści oznacza w istocie – i to pod rządem Konstytucji RP – celowe sanowanie przez Sąd Najwyższy bezprawnej działalności Państwa, zachęca do przewlekłości postępowań nadzorczych, a także blokuje starania obywateli do uzyskania rozstrzygnięć zgodnych z prawem. Art. 5 ustawy z 2004 r. w tym kontekście ponownie narusza prawo do dobrej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ utrzymuje stan prawny, w którym instytucje publiczne są premiiowane za utrzymywanie bezprawności wynikłej z własnych działań;

– art. 5 ustawy z 2004 r. w brzmieniu określonym w uchwale SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) narusza konstytucyjne prawo do ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Skarżąca wskazuje, że szkoda wynikła z wywłaszczenia nieruchomości i jej wysokość są ściśle związane z ekonomicznym i prawnym charakterem naruszonego dobra. Roszczenie odszkodowawcze jest także instrumentem ochrony własności w sensie ekonomicznym i prawnym. Treść utraconego prawa własności nieruchomości wyznacza ekonomiczną granicę odpowiedzialności sprawcy szkody. Dlatego odszkodowanie za nią powinno obejmować nie tylko wartość utraconej nieruchomości (*damnum emergens*), co odpowiada utracie możliwości korzystania z niej, ale także wartość utraconych korzyści (*lucrum cessans*), co odpowiada niepobranyemu pożytkom z nieruchomości;

– art. 5 ustawy z 2004 r. w brzmieniu określonym w uchwale SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) prowadzi do ułomnej ochrony prawa własności nieruchomości, jeżeli wadliwa decyzja wywłaszczeniowa została wydana przed 17 października 1997 r. Z tego względu kwestionowany przepis narusza prawo do równego traktowania przez organy władzy publicznej, w szczególności w dziedzinie ochrony własności (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Przepis wręcz nakazuje władzy publicznej, pod rządem przepisów tej samej Konstytucji, aby organy państwa traktowały obywateli odmiennie w zależności od tego, kiedy została wydana ostateczna decyzja wywłaszczeniowa.

2. W skardze konstytucyjnej z 29 listopada 2011 r. T. Landa, A. Landau, S. Suesser (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie, że: 1) art. 5 ustawy z 2004 r. w części, w której za „zdarzenie i stan prawny powstałe przed dniem 1 września 2004 r.” rozumie się decyzję niezgodną z prawem bez względu na to czy uszczerbek majątkowy (szkoda) w postaci utraconych korzyści powstał przed czy po 17 października 1997 r. i bez względu na to, kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji, 2) art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim szkoda w postaci utraconych korzyści występująca po dniu 17 października 1997 r. jest rozumiana jako część zdarzenia i stanu prawnego łącznie z wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przed dniem 17 października 1997 r. i tym samym nie jest objęta obowiązkiem kompensaty, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i art. 8 ust. 2 Konstytucji, 3) art. 160 § 1 k.p.a. w części, która zgodnie z uchwałą – zasadą prawną – Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, nie obejmuje w należnym odszkodowaniu korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji, 4) art. 398¹⁷ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) jest niezgodny z art. 10, art. 32 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 174, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji, 5) art. 61 § 6 i art. 62 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052; dalej: ustawa o SN) jest niezgodny z art. 10, art. 32 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 174, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Stan faktyczny sprawy był następujący. Prawo własności nieruchomości zabudowanej należącej do spadkodawcy skarżących wywłaszczono na rzecz Państwa orzeczeniem Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z 18 marca 1953 r. (sygn. akt L.d.s. IV/39/107/53). Wywłaszczona nieruchomość została przejęta przez milicję i urządzono w niej przedszkole resortowe. Na wniosek skarżących złożony w 1991 r. wszczęto postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji nadzorczej Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 21 listopada 2000 r. (sygn. akt GN.5.3-R-503/2000) stwierdzającej nieważność decyzji wywłaszczeniowej ze względu na rażące naruszenie przepisów dekretu z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cel użyteczności publicznej w okresie wojny 1939-1945 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 138, ze zm.). Decyzja nadzorcza została utrzymana w mocy przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i uprawomocniła się po oddaleniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na tę decyzję w wyroku z 18 października 2001 r. (sygn. akt I SA 574/01). Proces windykacyjny toczył się już przeciwko Miastu Kraków, ponieważ w międzyczasie decyzją komunalizacyjną Wojewody Krakowskiego z 18 października 1994 r. (sygn. akt GG.V.7242/I/332/1296/94/Tj) stwierdzono nieodpłatne nabycie tej nieruchomości przez Gminę miasta Kraków na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.). Po przegranej procesie windykacyjnym miasto Kraków wydało spadkobiercom nieruchomość w marcu 2003 r.

Skarżący wnieśli do sądu powództwo przeciwko Gminie miasta Kraków o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w okresie 18 października 1994-31 grudnia 1994 r., jako podstawę prawną wskazując art. 225 k.c. Sądy niższych instancji zasądziły korzystne wyroki przyznające skarżącym dochodzone wynagrodzenie za wskazany okres. Sąd Najwyższy oba wyroki uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Następnie Sąd Apelacyjny oddalił powództwo skarżących w wyroku z 17 stycznia 2006 r. (sygn. akt I C 1454/03). Sąd Apelacyjny przyjął za Sądem Najwyższym, że skoro dopiero w 2001 r. stwierdzono wadliwość decyzji wywłaszczeniowej, miasto Kraków posiadało w 1994 r. legalny tytuł do nieruchomości wynikający z dwóch ważnych decyzji: komunalizacyjnej (stwierdzającej przejście na gminę z mocy prawa własności nieruchomości należącej do Skarbu Państwa) i wywłaszczeniowej (stwierdzającej nabycie własności przez państwo, następnie Skarb Państwa). Dopiero w 2001 r., po stwierdzeniu nieważności decyzji wywłaszczeniowej z 1953 r. okazało się z mocą wsteczną, że miasto Kraków nie było legalnym właścicielem nieruchomości, z której korzystało. Jednak dla wykładni charakteru posiadania w dobrej wierze (art. 225 k.c.) nie ma to znaczenia. Ocena charakteru posiadania (tzn. przekonania posiadacza) dokonana w 1994 r. nie może podlegać późniejszym zmianom z mocą wsteczną.

Skarżący wystąpili następnie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej z 1994 r. W decyzji nadzorczej z 28 marca 2006 r. (sygn. akt DAP.O.32018-24/04/06/DM) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził nieważność decyzji komunalizacyjnej. Powodem uchylenia tej decyzji w obrocie była uprzednio stwierdzona nieważność decyzji wywłaszczeniowej. Po uprawomocnieniu się decyzji wywłaszczeniowej było oczywiste, że przedmiotowa nieruchomość nigdy nie została nabyta przez Skarb Państwa, zatem nie mogła stanowić w dniu 27 maja 1990 r. mienia ogólnonarodowego. Nie mogła więc zostać nabyta z mocy prawa przez Gminę miasta Kraków.

W pozwie z 4 grudnia 2007 r., skarżący domagali się przed sądem zasądzenia od Skarbu Państwa – Wojewody Małopolskiego odszkodowania za utracone korzyści (*lucrum cessans*) za okres od wejścia w życie Konstytucji tj. od 17 października 1997 r., do chwili faktycznego wydania im nieruchomości tj. do 17 marca 2003 r. Jako podstawę prawną swego roszczenia wskazali art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 k.c. dodane ustawą nowelizującą z 2004 r., ponieważ – podobnie jak w sprawie Archidiecezji Poznańskiej – decyzja nadzorcza stwierdzająca niezgodność z prawem decyzji administracyjnej (decyzji komunalizacyjnej) została wydana po wejściu w życie tej ustawy. Skarżący wywodzili normalny związek przyczynowy między doznaną szkodą, tj. utraconymi korzyściami za czynsze najmu nieopbrane w okresie 17 października 1997 r. – 17 marca 2003 r., i źródłem tego uszczerbku, tj. wydaniem decyzji komunalizacyjnej. Skarżący argumentowali, wskazując decyzję komunalizacyjną jako pre-judikat bezprawności działania administracji, że to ona stworzyła podstawę prawną posiadania nieruchomości przez Gminę Kraków bez tytułu prawnego.

Sądy niższych instancji uwzględniły powództwo skarżących i zasądziły odszkodowanie w pełnej żądanej wysokości, za podstawę roszczenia przyjmując art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 k.c. dodane ustawą z 2004 r. (wyrok Sądu Okręgowego z 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt I C 1606/07, oraz wyrok Sądu Apelacyjnego z 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I ACa 651/09).

Po wniesieniu skargi kasacyjnej przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa reprezentującą Skarb Państwa – Wojewodę Małopolskiego, Sąd Najwyższy w wyroku z 3 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 30/10) uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego, zmienił wyrok Sądu Okręgowego i oddalił w całości powództwo skarżących

o odszkodowanie. Sąd Najwyższy uznał, że sądy orzekające w sprawie nietrafnie zastosowały art. 417¹ § 2 k.c. Ustalając stan prawny miarodajny dla rozstrzygnięcia sprawy Sąd Najwyższy oparł swoje stanowisko na wykładni przepisu intertemporalnego art. 5 ustawy z 2004 r. dokonanej w uchwale pełnej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), mającej moc zasady prawnej. Art. 5 ustawy z 2004 r. w stanie faktycznym sprawy powinien odesłać sąd do zastosowania uchylonych przepisów art. 160 § 1 k.p.a. i art. 417 k.c. w poprzednim brzmieniu. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że podstawą dochodzonego roszczenia może być jedynie art. 160 § 1 k.p.a. „w brzmieniu nie objętym skutkami *ex tunc* wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 20/02”. W konsekwencji norma wyprowadzana z art. 160 § 1 k.p.a., stanowiąca podstawę rozstrzygnięcia w sprawie, nie obejmuje kompensacji korzyści utraconych na skutek wydania w 1953 r. niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej, nawet jeśli utrata części tych korzyści nastąpiła po wejściu w życie obecnej Konstytucji. Sąd Najwyższy podzielił również zarzut kasacyjny naruszenia art. 361 § 1 k.c., wskazując na brak związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem szkodzącym w postaci decyzji komunalizacyjnej. W sprawie nie występował adekwatny związek przyczynowy między wydaniem decyzji komunalizacyjnej a doznany przez skarżących uszczerbkiem majątkowym w postaci utraconych korzyści związanych z możliwością pobierania pożytków cywilnych z nieruchomości. Skarżący nie spełnili jednej z podstawowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne.

2.2. Skarżący we wniesionej skardze konstytucyjnej podnoszą, że wskazane w jej *petitum* merytoryczne i procesowe przepisy prawne stanowiły podstawę wydania niekorzystnego dla nich ostatecznego rozstrzygnięcia – wyroku Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 30/10).

2.3. Po pierwsze, skarżący wskazują na naruszenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Działanie to wiąże z wydaniem przez Wojewodę Krakowskiego nieważnej decyzji komunalizacyjnej. Skutkiem tej decyzji było uzyskanie przez miasto Kraków własności nieruchomości, która powinna należeć do skarżących. Art. 77 ust. 1 Konstytucji naruszają następujące przepisy zastosowane w sprawie skarżących:

– art. 5 ustawy z 2004 r. w części, w której przez „zdarzenie i stan prawny powstałe przed dniem 1 września 2004 r.” rozumie się decyzję niezgodną z prawem bez względu na to czy uszczerbek majątkowy (szkoda) w postaci utraconych korzyści powstał przed czy po 17 października 1997 r. i bez względu na to, kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrządzającej szkodę,

– art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim szkoda w postaci utraconych korzyści występująca po dniu 17 października 1997 r. jest rozumiana jako część zdarzenia i stanu prawnego łącznie z wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przed 17 października 1997 r. i tym samym nie jest objęta obowiązkiem kompensaty.

W ocenie skarżących za sprzeczne z Konstytucją należy uznać takie rozumienie art. 160 § 1 k.p.a., które uniemożliwia zaspokojenie pełnego zakresu szkody, w tym także elementów uszczerbku majątkowego powstałych po 17 października 1997 r. Fakt konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz brak konstytucyjnych przepisów intertemporalnych rzutuje na przyjęcie prawidłowego założenia o bezpośrednim działaniu przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Stosowany bezpośrednio art. 77 ust. 1 Konstytucji zmienia wykładnię norm zawartych w art. 160 § 1 k.p.a.

Ponadto prokonstytucyjna wykładnia art. 160 § 1 k.p.a. i art. 5 ustawy z 2004 r. pozwala odejść od oceniania zakresu szkody występującej wiele lat po jej wyrządzeniu według przepisów właściwych dla chwili bezprawnego działania władzy publicznej. Na wykładnię zakresu stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji nie może mieć decydującego wpływu ustawowa reguła intertemporalna art. XLIX przepisów wprowadzających k.c. Pierwszeństwo powinna mieć wykładnia zgodna z bezpośrednio stosowanymi standardami konstytucyjnymi, a ta prowadzi do wniosku, że skutki zdarzenia będącego czynem niedozwolonym powstałe po 17 października 1997 r. powinny być rekompensowane według norm z tego czasu, a nie z chwili wydania wadliwej decyzji. W szczególności powinno to dotyczyć sytuacji, w której wadliwość decyzji administracyjnej została stwierdzona w tzw. okresie przejściowym – tj. po wejściu w życie Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy nowelizującej k.c. z 2004 r.

Skarżący wskazują na trafną ich zdaniem interpretację dokonaną w uchwale SN o sygn. akt III CZP 123/08, zgodnie z którą dopiero wydanie decyzji nadzorczej zamyka stan faktyczny zwany wyrządzeniem szkody i warunkuje wymagalność roszczenia o odszkodowanie. Z tego względu SN w sprawie skarżących, stosując art. 5 ustawy z 2004 r. w brzmieniu określonym w uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (sygn. akt III CZP 112/10) naruszył art. 8 ust. 2 Konstytucji przez pominięcie zasady bezpośredniego działania art. 77 ust. 1 Konstytucji i określonego w nim autonomicznego konstytucyjnego pojęcia „szkody”.

2.4. Po drugie, w ocenie skarżących, art. 190 ust. 1 Konstytucji naruszają:

– art. 5 ustawy nowelizującej k.c. w części, w której przez „zdarzenie i stan prawny powstałe przed dniem 1 września 2004 r.” rozumie się decyzję niezgodną z prawem bez względu na to, czy uszczerbek majątkowy (szkoda) w postaci utraconych korzyści powstał przed czy po 17 października 1997 r. i bez względu na to, kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrażającej szkodę,

– art. 160 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim szkoda w postaci utraconych korzyści występująca po dniu 17 października 1997 r. jest rozumiana jako część zdarzenia i stanu prawnego łącznie z wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. przed dniem 17 października 1997 r. i tym samym nie jest objęta obowiązkiem kompensaty.

Kwestionowane normy są wynikiem jednolitej wykładni obu przepisów dokonanej w uchwale Izby Cywilnej SN o sygn. akt III CZP 112/10, mającej moc zasady prawnej. Moc wiążąca uchwały sprawiła, że Sąd Najwyższy rozpoznający indywidualną sprawę skarżących w wyroku z 3 czerwca 2011 r. zastosował art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie Konstytucji, tj. do dnia 17 października 1997 r., a więc w brzmieniu nieuwzględniającym ostatecznego i powszechnie obowiązującego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 20/02, a przede wszystkim punktu drugiego sentencji tego orzeczenia, w którym Trybunał określił czasowy zasięg stwierdzonej niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. Doszło z tego względu do zastosowania przepisu naruszającego art. 190 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie określonego w uchwale SN rozumienia art. 160 § 1 k.p.a., które pomija treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 20/02, stanowi oczywiste naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei do zastosowania w sprawie art. 160 § 1 k.p.a. w kwestionowanym brzmieniu doszło na skutek zastosowania przepisu intertemporalnego art. 5 ustawy z 2004 r. w interpretacji Sądu Najwyższego, która jest sprzeczna z treścią bezpośrednio stosowalnego art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz z dotychczasową wykładnią art. 77 ust. 1 Konstytucji prezentowaną w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00), z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02), z 20 stycznia 2004 r. (sygn. SK 26/03), z 3 marca 2004 r. (sygn. K 29/03), z 1 września 2006 r. (sygn. SK 14/05), z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. SK 77/06).

Stosując art. 5 ustawy z 2004 r. w interpretacji sprzecznej z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji, Sąd Najwyższy naruszył art. 190 ust. 1 Konstytucji przez wyprowadzenie interpretacji treści art. 77 ust. 1 Konstytucji (pojęcia „szkody” z tego przepisu) i czasowego zastosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji sprzecznie z interpretacją tego przepisu dokonaną w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, a przede wszystkim w wyroku o sygn. K 20/02.

W ocenie skarżących, wykładnia terminu „szkoda” użytego w punkcie drugim sentencji orzeczenia w sprawie o sygn. K 20/02 nie leży w kompetencji Sądu Najwyższego. Sąd ten dokonał wykładni art. 5 ustawy z 2004 r. w celu uchylecia się od skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02, wbrew obowiązkowi uwzględniania powszechnie obowiązującej mocy tego wyroku (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

2.5. Po trzecie, konstytucyjne prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) naruszają:

– art. 5 ustawy z 2004 r. w części, w której za „zdarzenie i stan prawny powstałe przed dniem 1 września 2004 r.” rozumie się decyzję niezgodną z prawem bez względu na to czy uszczerbek majątkowy (szkoda) w postaci utraconych korzyści powstał przed czy po 17 października 1997 r. i bez względu na to, kiedy wydano decyzję stwierdzającą niezgodność z prawem decyzji wyrażającej szkodę,

– art. 160 § 1 k.p.a. w części, która zgodnie z uchwałą – zasadą prawną – Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10, nie obejmuje w należnym odszkodowaniu korzyści utraconych po wejściu w życie Konstytucji.

Władza sądowa ma obowiązek traktowania równo wszystkich obywateli znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej i prawnej. W postępowaniach sądowych toczących się w tej samej sprawie o odszkodowanie za utracone korzyści spowodowane wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej część obywateli nie uzyska pełnego odszkodowania. Jak wynika z treści uchwały Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2008 r. (sygn. akt III CZP 123/08), w orzecznictwie sądowym powszechnie ustalano już wykładnię art. 160 § 1 k.p.a. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji zgodnie z interpretacją dokonaną w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02. Pozwalało to sądom zasądzać odszkodowania w pełnym zakresie za wszelkie uszczerbki doznane po wejściu w życie Konstytucji. To znaczy, że przed przyjęciem uchwały Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), mającej moc zasady prawnej, sądy wydawały korzystne wyroki dla obywateli. Po wydaniu tej uchwały sądy wydają w tych samych sprawach wyroki niekorzystne. Jedynym kryterium różnicującym sytuację obywateli jest to, w jakim okresie zdołali oni uzyskać prejudykat wadliwości decyzji i zakończyć postępowanie sądowe o odszkodowanie. Dochodzi więc do nierównego traktowania podmiotów o jednakowej cesze, zaś kryterium różnicowania pełni przypadkowa z punktu widzenia obywateli data wydania uchwały Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r.

2.6. Po czwarte, przyczyną wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżących, naruszającego ich prawa i wolności konstytucyjne, były również obowiązujące przepisy proceduralne, które związały Sąd Najwyższy wcześniej wydaną uchwałą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego mającą moc zasady prawnej i nie pozwoliły na podjęcie niezależnego rozstrzygnięcia:

- art. 398¹⁷ § 2 k.p.c.,
- art. 61 § 6 i art. 62 ustawy o SN.

Oba przepisy są niezgodne z art. 10, art. 32 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 174, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

Związanie składów orzekających Sądu Najwyższego uchwałą mającą moc zasady prawnej narusza art. 178 ust. 1 Konstytucji, ponieważ można mieć wątpliwości, czy skład orzekający w sprawie skarżących składał się z sędziów, którzy podlegali tylko Konstytucji i ustawom. Niezawisłość sędziowska powinna oznaczać brak jakiegokolwiek formalnego nakazu stosowania prawa w sposób określony przez inne podmioty. W szczególności w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 20/02 w sprawie skarżących ujawnił się mechanizm niedostatecznej gwarancji praktycznego stosowania art. 190 ust. 1 Konstytucji przez Sąd Najwyższy. Możliwe okazało się wydanie uchwały mającej moc zasady prawnej pozbawiającej mocy powszechnie obowiązującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W przepisach prawa powinno zostać potwierdzone, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są w hierarchii stosowania prawa na pierwszym miejscu przed wszelkimi uchwałami Sądu Najwyższego. Określenie właściwej wykładni przepisów k.p.c. i ustawy o SN jest możliwe przez wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, który określi wykładnię w zgodzie z normami Konstytucji.

Mechanizm przestrzegania wiążących zasad prawnych powoduje naruszenie prawa obywateli do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W tym trybie można zmienić dotychczas stosowany sposób wykładni norm, a nawet Konstytucji. Zróżnicowanie w czasie treści rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach nie wynika przy tym z normy ustawowej, a jedynie z przypadkowego momentu czasowego, tj. chwili wydania uchwały mającej moc zasady prawnej.

Wykładnia sądowa wzmocniona ustawowym obowiązkiem jej przestrzegania przez organy stosujące prawo wkracza w proces stanowienia prawa, który jest zastrzeżony dla władzy ustawodawczej. Uchwalenie zasady prawnej przez Sąd Najwyższy ma taki sam skutek jak uchwalenie w drodze ustawy nowej normy prawnej. Tym samym naruszone zostały zasady podziału kompetencji władzy publicznej (art. 10, art. 95 ust. 1, art. 174 i art. 175 ust. 1 Konstytucji). Kompetencja w dziedzinie stanowienia (uchwalania) zasad prawnych przez Sąd Najwyższy przekracza dopuszczalny zakres władzy sądowniczej i wkracza w zakres władzy ustawodawczej.

3. W postanowieniu z 30 lipca 2012 r. (sygn. akt Ts 324/11, niepubl.) Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej T. Landy, A. Landaua, S. Suesser, odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 398¹⁷ § 2 k.p.c. z art. 10, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 174, art. 175 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału nie została spełniona przesłanka formalna zawarta w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.: dalej: ustawa o TK), ponieważ:

- zaskarżony przepis nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie,
- wskazywane wzorce kontroli konstytucyjności mają charakter ustrojowy i są niedopuszczalne w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

W pozostałym zakresie skarga T. Landy, A. Landaua, S. Suesser została przekazana do merytorycznego rozpoznania.

4. W piśmie z 17 września 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Archidiecezji Poznańskiej.

5. Prezes TK w zarządzeniu z 20 września 2012 r. przekazał obie skargi konstytucyjne do ich łącznego rozpoznania.

6. W piśmie z 8 listopada 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną T. Landy, A. Landaua, S. Suesser.

7. W piśmie z 14 lutego 2013 r. odnoszącym się do obu połączonych skarg konstytucyjnych Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ustawy z 2004 r. w zakresie, w jakim do roszczenia o naprawienie

szkody powstałej od 17 października 1997 r., wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 17 października 1997 r., nakazuje stosowanie art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2003 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator poruszył trzy kwestie związane z dopuszczalnością wyrokowania w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, należy ustalić, jaki wpływ na dopuszczalność wyrokowania Trybunału co do zaskarżonego art. 160 § 1 k.p.a. ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02. Jeżeli kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału, zachodzi zbędność orzekania wynikająca z zasady *ne bis in idem*, a więc zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie. Prokurator stanął na stanowisku, że w wypadku zaskarżenia art. 160 § 1 k.p.a. przez T. Landę, A. Landau i S. Suesser w pełni aktualizuje się zasada *ne bis in idem*, mimo że stan faktyczny sprawy skarżących nie jest tożsamy ze stanem faktycznym sprawy o sygn. K 20/02, a różnica dotyczy daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (w sprawie o sygn. K 20/02 wydana po wejściu w życie Konstytucji, a przed 1 września 2004 r., zaś w obu niniejszych skargach – po 1 września 2004 r.).

Po drugie, należy rozstrzygnąć, czy w przedmiotowej sprawie chodzi o niekonstytucyjność przepisów, czy o niekonstytucyjność praktyki, a więc czy wydanie uchwały Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. nadało określonym przepisom stałość i powszechność wykładni. Prokurator przychyliła się do pierwszego stanowiska, gdyż interpretacja dokonana przez Sąd Najwyższy w postaci zasady prawnej nie jest aktem konkretnego stosowania prawa, lecz zabiegiem interpretacyjnym dokonywanym w oderwaniu od konkretnej sprawy.

Po trzecie, należy ocenić dopuszczalność poddania badaniu konstytucyjności przepisu intertemporalnego art. 5 ustawy z 2004 r. i związku między ewentualnym orzeczeniem o niekonstytucyjności a sytuacją skarżących. Prokurator wskazał, że zaskarżona regulacja intertemporalna istotnie wpłynęła na treść orzeczeń, na tle których wywiedziono skargi konstytucyjne przez odesłanie do prawa dawnego (a ściślej: do brzmienia przepisu art. 160 § 1 k.p.a. sprzed 30 września 2003 r.). Bez wątplenia istnieje związek między ewentualnym orzeczeniem o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu a sytuacją skarżących.

8. W piśmie z 13 maja 2013 r. odnoszącym się do obu połączonych skarg konstytucyjnych Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ustawy z 2004 r. w zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody obejmującej korzyści utracone od 17 października 1997 r., wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 30 września 2003 r., jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, Marszałek Sejmu wyjaśnił, że przedmiotem kontroli konstytucyjności powinien być jedynie art. 5 ustawy z 2004 r. Zakres, w jakim skarżący T. Landy, A. Landau i S. Suesser kwestionują art. 5 ustawy z 2004 r., „konsumuje” wszystkie problemy sygnalizowane przez nich na tle art. 160 § 1 k.p.a. Jednocześnie w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02) kontrola konstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. mogłaby się spotkać z zarzutem naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Jednocześnie, w opinii Marszałka Sejmu, przedmiotem kontroli powinien być art. 5 ustawy z 2004 r. w takim zakresie, w jakim do roszczeń o naprawienie szkody obejmującej utracone korzyści, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed 1 września 2004 r., nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed 30 września 2003 r., a więc w brzmieniu nieuwzględniającym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02). Z jednej strony, art. 5 ustawy z 2004 r. może stanowić przedmiot kontroli tylko w takim zakresie, w jakim ustanowiona przez normę intertemporalną rozgranicza zakres działania „dawnych” i „nowych” przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą za wadliwe decyzje i odnosi się do czasowych aspektów stosowania odpowiednio art. 160 § 1 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. Z drugiej strony, przedmiotem kontroli jest norma intertemporalna dekodowana z art. 5 ustawy z 2004 r. w znaczeniu, jakie wynika z uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10). Zaskarżony art. 5 ustawy z 2004 r. ma taki sens normatywny, jaki wynika z tej uchwały, co uzasadnia poddanie go kontroli konstytucyjnej w takiej właśnie treści.

Zdaniem Marszałka Sejmu, norma intertemporalna wynikająca z art. 5 ustawy z 2004 r. stanowiła zasadniczy element podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Archidiecezji Poznańskiej i skarżących T. Landy, A. Landau i S. Suesser. Istnieje więc merytoryczny związek między treścią zakwestionowanej normy

prawnej a podjętymi na jej podstawie ostatecznymi rozstrzygnięciami sądowymi. Wprawdzie obniżenie lub odmowa zasądzenia odszkodowania przysługującego skarżącym nastąpiły na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. w określonym brzmieniu, lecz stanowiły one konsekwencję przyjętej przez sądy wykładni art. 5 ustawy z 2004 r. Podtrzymując pogląd o konieczności kontroli merytorycznej jedynie art. 5 ustawy z 2004 r., Marszałek Sejmu podkreślił, że interpretowany przez Sąd Najwyższy art. 5 ustawy z 2004 r. przesądził nie tylko o tym, że merytoryczną podstawą rozstrzygnięć będzie art. 160 § 1 k.p.a., ale także o tym, że art. 160 § 1 k.p.a. zostanie zastosowany w „przedkonstytucyjnym” brzmieniu niekorzystnym dla skarżących. Art. 5 ustawy z 2004 r. jest zatem przepisem determinującym stan zarzucanego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. To, czy związek art. 5 ustawy z 2004 r. i art. 160 § 1 k.p.a. zostanie wyrażony w sentencji przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wprost, czy w formule opisowej, nie wydaje się mieć większego znaczenia. Istotne jest to, że przedmiotem kontroli konstytucyjności powinien być w niniejszej sprawie art. 5 ustawy z 2004 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W wyniku wstępnego rozpoznania w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał Konstytucyjny nadał bieg obu skargom konstytucyjnym. Jednakże skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania. Trybunał w niniejszym składzie kontynuuje ustabilizowaną w tym zakresie linię orzecniczą (zob. m.in. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 28 maja 2002 r., sygn. K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62). W szczególności Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej postępowanie obligatoryjnie się umarza.

2. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Brak dopuszczalności zachodzi przede wszystkim wówczas, gdy nie zostały spełnione konstrukcyjne ramy nadzwyczajnego środka prawnego, jakim jest skarga konstytucyjna. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

3. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozpoznał dopuszczalność postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Archidiecezji Poznańskiej.

3.1. Sąd Apelacyjny orzekający w drugiej instancji w sprawie skarżącej Archidiecezji Poznańskiej uznał, iż Sąd Okręgowy błędnie rozpoznał sprawę na podstawie art. 417¹ § 2 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), podczas gdy prawidłową podstawą rozstrzygnięcia powinny być poprzednio obowiązujące przepisy, w szczególności art. 160 § 1 i 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 20000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.). Oba sądy w odmienny sposób dokonały wykładni kwestionowanego art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa z 2004 r.), zgodnie z którym „do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1 [tj. k.c.], oraz art. 153, art. 160 i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2 [tj. k.p.a.], w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Sąd Okręgowy przyjął, że ostateczna decyzja administracyjna, która jest nieważna lub niezgodna z prawem, jest źródłem szkody i odpowiedzialności Skarbu Państwa, jednak dopiero ostateczna decyzja nadzorcza wydana

po wejściu w życie ustawy z 2004 r. jest tym zdarzeniem prawnym, które pozwala na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i wszczęcie odpowiedniego postępowania sądowego. Wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej, stwierdzającej bezprawność wydania decyzji administracyjnej, będącej źródłem szkody, stanowi o wymagalności roszczenia o odszkodowanie. Dopiero w tym momencie następuje wypełnienie pojęcia „zdarzenie i stan prawny” z art. 5 ustawy z 2004 r., które wskazuje na stosowanie prawa starego lub nowego. Skoro decyzja nadzorcza w sprawie Archidiecezji Poznańskiej została wydana po wejściu w życie ustawy z 2004 r., art. 5 tej ustawy nakazuje stosowanie prawa nowego, tj. art. 417¹ § 2 k.c.

Z kolei Sąd Apelacyjny przyjął, z uwzględnieniem wykładni dokonanej w punkcie pierwszym sentencji uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10), że do zamknięcia się pojęcia „zdarzenia i stan prawny” dochodzi już w chwili wydania decyzji administracyjnej i wystąpienia szkody, niezależnie od chwili wydania decyzji nadzorczej, ponieważ potwierdza ona jedynie deklaratoryjnie bezprawność decyzji szkodzącej. Punkt pierwszy sentencji uchwały Sądu Najwyższego brzmi: „Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu [tj. po 1 września 2004 r.], ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.”. Podzielając wykładnię Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny uznał, że skoro decyzja administracyjna została wydana przed 1 września 2004 r. i odszkodowanie dochodzone jest za okres sprzed 1 września 2004 r., zastosowane w sprawie powinno być prawo dawne. Spośród przepisów prawa dawnego podstawą rozstrzygnięcia powinien być art. 160 § 1 k.p.a., uchylony ustawą z 2004 r., lecz nadal stosowany w sprawie na podstawie art. 5 ustawy z 2004 r.

Sąd Apelacyjny przyjął dalej za Sądem Najwyższym, że zastosowanie w sprawie powinien mieć art. 160 § 1 k.p.a. bez uwzględniania konsekwencji prawnych wynikających z brzmienia punktu pierwszego sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. o sygn. K 20/02, według którego art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z punktem drugim sentencji uchwały Sądu Najwyższego: „Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”. Treść punktu drugiego sentencji uchwały Sądu Najwyższego i jej uzasadnienie dowodzą, że Sąd Najwyższy dokonał określenia zasięgu skuteczności *ex tunc* orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02 na podstawie wykładni punktu drugiego sentencji tego wyroku. Zgodnie z nią, stwierdzenie niekonstytucyjności dokonane w sprawie o sygn. K 20/02 „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji”. *A contrario*, stwierdzenie niekonstytucyjności dokonane w sprawie o sygn. K 20/02 nie jest wiążące dla szkód powstałych przed 17 października 1997 r.

3.2. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd skarżącej, iż art. 5 ustawy z 2004 r. został zastosowany w jej sprawie. Należy wskazać, że przepis ten przesądził jedynie o niestosowaniu prawa nowego (tj. art. 417¹ § 2 k.c.). Brzmienie art. 5 ustawy z 2004 r. nie stanowiło bezpośredniej podstawy wyboru przez Sąd Apelacyjny jednej spośród dwóch „wersji” prawa starego i w konsekwencji zastosowania art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu nieuwzględniającym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02. Zasięg uwzględniania przez sądy wyroku Trybunału podczas stosowania art. 160 § 1 k.p.a. wynika bezpośrednio z treści jego sentencji, a przede wszystkim z jej punktu drugiego przesądzającego, iż orzeczenie „znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od daty wejścia w życie Konstytucji”. Zatem nie art. 5 ustawy z 2004 r., lecz treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o mocy powszechnie obowiązującej (art. 190 ust. 1 Konstytucji) stanowi przyczynę wyróżniania na płaszczyźnie prawa dawnego (tj. art. 160 § 1 k.p.a.) dwóch norm podzielonych w czasie. Sąd Najwyższy w punkcie drugim sentencji uchwały Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r. (sygn. akt III CZP 112/10) dokonał w istocie wykładni nie art. 5 ustawy z 2004 r., lecz punktu drugiego sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 20/02. W konsekwencji art. 5 ustawy z 2004 r., w brzmieniu ustalonym we wskazanej uchwale, nie przesądził o nieuwzględnieniu orzeczenia o sygn. K 20/02 podczas rozpoznania indywidualnej sprawy skarżącej i o oddaleniu powództwa na podstawie „pierwotnego” brzmienia art. 160 § 1 k.p.a.

Skarżąca swoją skargę konstytucyjną powinna kierować względem innego przepisu, tj. względem zastosowanego w jej sprawie art. 160 § 1 k.p.a. w odpowiednim zakresie jego normowania lub zastosowania. Sama skarżąca w swym piśmie przyznała, że ten właśnie przepis był właściwą podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie o oddaleniu powództwa o zapłatę odszkodowania za utracone korzyści, a nie skarżony art. 5 ustawy z 2004 r. Skarżąca podkreśliła jednak, że po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie

o sygn. K 20/02 ponowna kontrola zgodności art. 160 k.p.a. z Konstytucją wydawała się jej niedopuszczalna ze względu na zakaz ponownego wyrokowania Trybunału w tej samej sprawie (zasada *ne bis in idem*). Skarżąca zdecydowała się kwestionować przed Trybunałem Konstytucyjnym normę zastosowaną w jej sprawie, nie łącząc jej jednak z treścią art. 160 § 1 k.p.a., lecz formułując żądanie kontroli konstytucyjności normy intertemporalnej. Trudno dociec, z jakich przyczyn skarżąca doszła do takiego przekonania, skoro stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej nie jest tożsamy ze stanem faktycznym sprawy o sygn. K 20/02, a podstawowa różnica dotyczy m.in. daty wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (w sprawie o sygn. K 20/02 decyzja nadzorcza została wydana po wejściu w życie Konstytucji, a przed 1 września 2004 r., w sprawie skarżącej – po 1 września 2004 r.).

3.3. Kwestionowany art. 5 ustawy z 2004 r. nie zawiera zatem normy, którą w *petitum* skargi przypisuje mu skarżąca, co czyni dalsze postępowanie niedopuszczalnym. Wbrew treści żądania dokonania przez Trybunał kontroli konstytucyjności art. 5 ustawy z 2004 r. „w zakresie w jakim przepis ten do roszczeń o naprawienie (wynagrodzenie) szkody obejmującej utracone korzyści (*lucrum cessans*), wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., nakazuje zastosowanie art. 160 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w brzmieniu w jakim przepis ten obowiązywał do dnia 30 września 2003 r.”, tj. przed dniem wydania wyroku Trybunału o sygn. K 20/02, ze wskazanej regulacji nie wynika dalej opisana norma.

Trybunał Konstytucyjny nie jest władny dokonać kontroli merytorycznej przepisu art. 5 ustawy z 2004 r., który w brzmieniu i w zakresie prezentowanym w *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie stanowił bezpośrednio podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach skarżącej. Trybunał Konstytucyjny nie może wystąpić poza granice skargi konstytucyjnej i „dopisać” z urzędu właściwy przepis do żądania zawartego w *petitum* skargi, gdyż jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK). Merytoryczna wypowiedź Trybunału o art. 5 ustawy z 2004 r. w zakresie, w jakim przepis ten do roszczeń skarżącej nakazuje stosować art. 160 § 1 k.p.a. w konkretnej „wersji”, stanowiłoby przekroczenie granic kompetencji Trybunału, związania Trybunału granicami skargi konstytucyjnej i zmierzałoby do nadania orzeczeniu charakteru prawotwórczego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej Archidiecezji Poznańskiej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4. Następnie Trybunał Konstytucyjny rozpoznał przesłanki dopuszczalności orzekania w sprawie skargi T. Landy, A. Landaua i S. Suesser.

4.1. Z treści wyroku Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 30/10), będącego ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżących, wynika, że powództwo zostało oddalone ze względu na błędnie wywiedziony związek przyczynowy między doznany uszczerbkiem a zdarzeniem szkodzącym, co jest podstawową przyczyną niepowodzenia ich żądania procesowego. Z treści tego orzeczenia nie wynika natomiast, aby powództwo skarżących obejmujące roszczenie za szkodę wyrządzoną przez decyzję administracyjną, której nieważność stwierdzono, zostało ostatecznie oddalone dlatego, że obejmowało żądanie wyrównania szkody w zakresie utraconych korzyści (*lucrum cessans*).

4.2. Trybunał Konstytucyjny przyznał, że Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 3 czerwca 2011 r. (sygn. akt III CSK 30/10) dokonał ustalenia stanu prawnego sprawy skarżących, tj. wskazania i wykładni art. 5 ustawy z 2004 r. oraz pozostałych skarżonych przepisów. Uzasadnienie orzeczenia istotnie zawiera następujący fragment: „Poza tym ponieważ podstawę prawną dochodzonego roszczenia mógł stanowić art. 160 § 1 k.p.a., a odszkodowanie to nie obejmuje korzyści utraconych na skutek wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji wydanej przed dniem 1 września 2004 r., chociażby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji, powództwo okazało się nieuzasadnione”.

Jednak Sąd Najwyższy, oddalając powództwo, w istocie nie zastosował poczynionego przez siebie ustalenia stanu prawnego sprawy. Nie doszło do oparcia na nim ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 47 ustawy o TK. Oddalenie powództwa nastąpiło na podstawie art. 361 § 1 k.c., który wymaga wykazania adekwatnego związku przyczynowego zarówno wówczas gdyby Sąd Najwyższy w wyroku z 3 czerwca 2011 r. zastosował przepisy kwestionowane w niniejszej skardze konstytucyjnej (m.in. art. 160 § 1 k.p.a. w „pierwotnym” brzmieniu), jak i wówczas gdyby oparł swoje rozstrzygnięcie na art. 160 § 1 k.p.a. w brzmieniu uwzględniającym wyrok Trybunału o sygn. K 20/02 lub na obecnie obowiązującym art. 417¹ § 2 k.c. W każdym stanie prawnym sprawy wymagane byłoby wykazanie adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem decyzji a doznany uszczerbkiem, czego skarżący nie uczynili, gdyż takiego związku nie ma.

4.3. Wyznaczając adekwatny związek przyczynowy *ex post* należy przede wszystkim ustalić w drodze eliminacji to zdarzenie, które gdyby nie wystąpiło, do skutku szkodzącego nigdy by nie doszło (warunek *sine qua non*), a następnie ustalić normalne następstwa tego zdarzenia. Zdarzeniem wyrządzającym szkodę w sprawie skarżących, i to już na etapie ustalenia spełnienia warunku *sine qua non*, nie może być wydanie decyzji komunalizacyjnej. Skarżący sami wskazali, że utraconymi korzyściami są nieuzyskane wpływy z tytułu czynszu najmu lub dzierżawy z nieruchomości, która w dochodzonym okresie 17 października 1997 r.-17 marca 2003 r. nie stanowiła własności skarżących (uzasadnienie skargi z 29 listopada 2011 r., s. 3). Utraconych korzyści nie pobrano dlatego, że skarżącym nie przysługiwało wówczas prawo własności nieruchomości. Źródłem szkody może być tylko to zdarzenie prawne, które stanowiło podstawową przyczynę (podstawę) utraty prawa własności tej nieruchomości na rzecz innych podmiotów. Decyzja komunalizacyjna takim zdarzeniem nie jest. Po pierwsze, decyzja komunalizacyjna nie stanowi podstawy przejścia własności prywatnej w zasób nieruchomości komunalnej. Jest to decyzja deklaratoryjna, ustalająca dokonane już przejście *ex lege* w 1990 r. państwowej własności nieruchomości w skład publicznego mienia jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, znaczenie komunalizacji polega na przesunięciach majątkowych w ramach ogólnie pojętej własności publicznej. To, czy nieruchomość należąca do spadkodawcy skarżących pozostałaby w rękach państwowych, czy przeszłaby do zasobu własności samorządowej, jest bez znaczenia z punktu widzenia utrzymywania się i potęgowania uszczerbku doznanego przez skarżących (i rosnącej wysokości dochodzonego odszkodowania). Po trzecie, wydanie decyzji komunalizacyjnej nie miało wpływu na zakres doznanego uszczerbku, nie powiększyło go ani nie zmniejszyło.

To nie decyzja komunalizacyjna, ale decyzja wywłaszczeniowa wpłynęła negatywnie na powstanie i zakres uszczerbku skarżących oraz na brak możliwości korzystania z nieruchomości i pobierania czynszów. Z tych powodów początkowym zdarzeniem, którego eliminacja pozwoliłaby na niedopuszczenie do powstania szkody, było wydanie ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej z 1953 r. i decyzji utrzymującej ją w mocy. To na ich podstawie nastąpiło przymusowe pozbawienie własności spadkodawcy skarżących i ze względu na nią nie doszło do nabycia własności tej nieruchomości przez skarżących w drodze spadkobrania. Istnienie związku przyczynowego między doznanym uszczerbkiem a wydaniem decyzji wywłaszczeniowej potwierdza wskazywana przez skarżących okoliczność, iż wydanie im w marcu 2003 r. nieruchomości po wygranym procesie windykacyjnym było konsekwencją stwierdzenia bezprawności decyzji wywłaszczeniowej, a nie komunalizacyjnej. Odzyskanie uprawnień właścicielskich dotyczyło wówczas zarówno sfery korzystania z nieruchomości, jak i pobierania z niej pożytków.

4.4. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ustawy o TK, skarga jest dopuszczalna na akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach i prawach określonych w Konstytucji. Skoro skarżący kwestionują przepisy, które nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia w ich sprawie (był nim w istocie art. 361 § 1 k.c., który ze względu na brak spełnienia przewidzianego w nim warunku merytorycznego przesądził o oddaleniu powództwa na podstawie norm procesowych), postępowanie w sprawie ze skargi T. Landy, A. Landaua, S. Suesser podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na jego niedopuszczalność. Wskazana formalna przyczyna umorzenia postępowania dotyczy wszystkich zarzutów kierowanych w *petitum* skargi względem zakwestionowanych w niej przepisów.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

67

POSTANOWIENIE
z dnia 5 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 8/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Terasa Liszcz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 czerwca 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Andrzeja W. o zbadanie zgodności art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.) w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków, innych niż orzekających o utracie członkostwa w Polskim Związku Łowieckim, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Wiesława T. o zbadanie zgodności art. 33 ust. 6 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom skazanym prawomocnymi wyrokami sądów dyscyplinarnych w Polskim Związku Łowieckim na kary inne niż wydalenia z Polskiego Związku Łowieckiego dochodzenia swych praw przed sądami powszechnymi, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 stycznia 2011 r. Andrzej W. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: p.ł.) w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ) rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków, innych niż orzekających o utracie członkostwa w PZŁ, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący, będący członkiem PZŁ, został uznany przez Okręgowy Sąd Łowiecki w Ostrołęce za winnego przewinienia łowieckiego określonego w § 137 ust. 1 pkt 1 statutu PZŁ oraz § 22 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz (Dz. U. Nr 61, poz. 548, ze zm.). Główny Sąd Łowiecki zmienił kwalifikację, uniewinniając skarżącego od zarzucanego mu czynu, ale w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego oba wcześniejsze orzeczenia zostały uchylone. Ponowne postępowanie zostało umorzony postanowieniem Okręgowego Sądu Łowieckiego w Olsztynie, jednak w wyniku odwołania wniesionego przez Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego Główny Sąd Łowiecki w orzeczeniu z 7 lipca 2009 r. (sygn. akt GSŁ 17/09) uznał skarżącego winnym zarzucanego mu czynu, wymierzając karę dyscyplinarną zawieszenia w prawach członka PZŁ na okres 9 miesięcy. Pozew o uchylenie tego orzeczenia, wniesiony przez skarżącego przeciwko PZŁ, został odrzucony postanowieniem Sądu

Okręgowego w Warszawie z 11 maja 2010 r. (sygn. II C 254/10). Z kolei zażalenie na to ostatnie postanowienie zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 sierpnia 2010 r. (sygn. I ACz 1221/10).

Zdaniem skarżącego, organy PZŁ naruszyły prawo do rzetelnego i uczciwego procesu. Analizując status prawny i kompetencje PZŁ, skarżący wskazał, że dla wszystkich obywateli polskich, którzy chcą realizować krajowe uprawnienia łowieckie, przynależność do PZŁ nie ma charakteru dobrowolnego. Zakwestionowany przepis, ograniczając przedmiotowo zakres sądowej kontroli rozstrzygnięć organów PZŁ, prowadzi do tego, że dokonywana przez nie ocena, której skutkiem może być ograniczenie praw członka PZŁ, a przez to również faktyczne ograniczenie możliwości korzystania z uprawnień łowieckich, może być całkowicie uznaniowa i arbitralna, zaś sam zainteresowany będzie pozbawiony szansy weryfikacji niekorzystnych dla siebie skutków przed sądem. Skarżący odnotował ponadto, że powierzając podmiotom prawa prywatnego wykonywanie zadań publicznych, ustawodawca powinien zagwarantować ich członkom ochronę praw i wolności obywatelskich. W szczególności wszelkie ograniczenia w tej mierze powinny mieć ustawową podstawę i uwzględniać prawo do sądu od rozstrzygnięć organów wewnętrznych organizacji.

2. W skardze konstytucyjnej z 15 lipca 2010 r. Wiesław T. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom skazanym prawomocnymi wyrokami sądów dyscyplinarnych w PZŁ na kary inne niż wydalenia z PZŁ dochodzenia swych praw przed sądami powszechnymi, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący, będący członkiem PZŁ, został uznany przez Okręgowy Sąd Łowiecki w Białej Podlaskiej za winnego przewinienia łowieckiego określonego w § 137 ust. 1 pkt 2 i 4 statutu PZŁ. Przewinienie polegało na tym, że skarżący, pełniąc funkcję przewodniczącego komisji rewizyjnej koła łowieckiego, z pominięciem komisji rewizyjnej koła łowieckiego, którego był członkiem, oraz nie zachowując terminu wyjaśnienia sprawy wyznaczonego przez Zarząd Okręgowy PZŁ w Białej Podlaskiej, złożył do prokuratury doniesienie o możliwości popełnienia przestępstwa związanego – jego zdaniem – ze sposobem prowadzenia gospodarki finansowej koła („nadużyciami finansowymi”), a następnie, po umorzeniu dochodzenia w tej sprawie, złożył skargę do Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Okręgowego w Lublinie. Okręgowy Sąd Łowiecki w Białej Podlaskiej w orzeczeniu z 7 maja 2008 r. (sygn. akt OSŁ 2/2008) wymierzył skarżącemu karę zawieszenia w prawach członka PZŁ na okres jednego roku oraz zobowiązał do przeproszenia poszkodowanych przez niego członków koła łowieckiego przez „wywieszenie sporządzonego przez obwinionego tekstu przeprosin na tablicy ogłoszeń w siedzibie ZO PZŁ w Białej Podlaskiej”.

Od orzeczenia Okręgowego Sądu Łowieckiego w Białej Podlaskiej z 7 maja 2008 r. skarżący odwołał się do Głównego Sądu Łowieckiego w Warszawie, który jednak orzeczeniem z 6 listopada 2008 r. (sygn. akt GSŁ 31/08) utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy. Pozew skarżącego o uchylenie orzeczenia Głównego Sądu Łowieckiego z 6 listopada 2008 r. został odrzucony ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej przez Sąd Okręgowy w Lublinie (postanowienie z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt I C 273/10). Zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie zostało zaś oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 15 czerwca 2010 r. (sygn. akt I ACz 398/10).

W ocenie skarżącego, art. 33 ust. 6 p.1. uniemożliwia dochodzenie chronionych konstytucyjnie praw członków PZŁ przed sądem należycie ukształtowanym. W razie wydania orzeczenia przewidującego karę nieujęłą w przepisach prawa łowieckiego, nie można „skontrolować prawidłowości i zasadności wydania takiego orzeczenia”. Tym samym, jak podkreślał skarżący, art. 33 ust. 6 p.1. zamyka drogę odwoławczą od rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych PZŁ.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 2012 r. skargi konstytucyjne Andrzeja W. i Wiesława T. zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą SK 8/11, ze względu na tożsamość przedmiotową.

4. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 10 czerwca 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odwołania się do sądu od ostatecznego rozstrzygnięcia organu PZŁ orzekającego karę dyscyplinarną niemającą charakteru wyłącznie organizacyjnego, inną niż utrata członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, PZŁ ma monopol na prowadzenie gospodarki łowieckiej, „a przynależność do Związku osób, które chcą polować, formalnie dobrowolna, jest, z tego punktu widzenia, *de facto* obligatoryjna”. Znaczy to, że skutkiem ostatecznego orzeczenia przez organy dyscyplinarne PZŁ sankcji zawieszenia

w prawach członka jest „czasowy brak możliwości wykonywania nabytych uprawnień do polowania – w ogóle, a nie tylko w ramach jego struktury”. Dlatego postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ mieści się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, o ile orzekane w jego ramach sankcje nie mają charakteru organizacyjnego (wewnętrznego). Według Marszałka Sejmu, za ograniczeniem przedmiotowego zakresu spraw rozstrzyganych przez organy PZŁ można wskazać pewne wartości, jak np. zapewnienie samodzielności, samorządności i autonomii decyzyjnej PZŁ, jako organizacji o charakterze korporacyjnym. Niemniej „w sytuacjach, w których sankcje orzekane przez organy dyscyplinarne Związku wykraczają poza sferę czysto organizacyjną, ograniczenia te nie mogą godzić w istotę prawa do sądu i wyłączać dostępu do sądowego wymiaru sprawiedliwości”.

Marszałek Sejmu nie podzielił natomiast zarzutu, że art. 33 ust. 6 p.1. narusza zakaz zamykania sądowej drogi naruszania konstytucyjnych wolności lub praw, wywodzony z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten – zdaniem Marszałka – jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, ponieważ przepisy dotyczące kary „zawieszenia w prawach członka PZŁ” nie mają „konstytucyjnego zakotwiczenia”.

5. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 14 września 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych PZŁ rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków, innych niż orzekających o utracie członkostwa w PZŁ, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny uznał, że ograniczenie możliwości odwołania do sądu od orzeczenia dyscyplinarnego tylko do sytuacji, gdy w postępowaniu dyscyplinarnym orzeczono najsurowszą karę, jest niedopuszczalne. W każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia. Kary nakładane na członka PZŁ mogą bowiem dotyczyć zarówno ograniczenia lub całkowitego wyłączenia możliwości polowania, jak i sfery majątkowej (zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody) lub dobrego imienia i czci skazanego.

W piśmie procesowym z 20 lipca 2012 r. Prokurator Generalny przedstawił dodatkowe wyjaśnienia, podtrzymując stanowisko zajęte w swoim piśmie z 14 września 2011 r.

6. W piśmie z 31 maja 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłasza udziału w postępowaniu.

W pismach z 8 grudnia 2011 r. i 9 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko, że art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych PZŁ rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków, innych niż orzekających o utracie członkostwa w PZŁ, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ze względu na brak ustawowych przesłanek i trybu odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz powierzenie tych kwestii do dowolnego uregulowania w statucie PZŁ, w art. 33 ust. 6 p.1. występuje pominięcie ustawodawcze. „Prawna kontrola nad wykonywaniem przez PZŁ jego ustawowych kompetencji w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego powinna należeć do państwa, tymczasem to właśnie Związkowi [PZŁ] pozostawiono niemal nieograniczoną swobodę regulacyjną w tym zakresie. Przedmiotowe pominięcie powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie chroni interesów członków Związku jako strony słabszej w stosunku do niego, co z kolei jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej”. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę również na represyjny charakter wszelkich postępowań dyscyplinarnych, z czym powinny wiązać się szczególnie gwarancje prawa do sądu.

7. Do Trybunału Konstytucyjnego 27 lipca 2012 r. wpłynęła opinia „przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) – Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Zajęto w niej stanowisko, że art. 33 ust. 6 p.1. narusza konstytucyjną zasadę prawa do sądu oraz standardy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany w tym postępowaniu art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.; dalej: p.1.) był już przedmiotem oceny zgodności ze wskazanymi przez skarżących wzorcami kontroli, z punktu widzenia tych samych zarzutów konstytucyjnych.

W wyroku z 6 listopada 2012 r. (sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego (dalej: PZŁ), wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w PZŁ lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczone za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Artykuł 33 ust. 6 p.1. utracił moc obowiązującą we wskazanym zakresie w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. w dniu 21 listopada 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1281).

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 6 listopada 2012 r. (sygn. K 21/11), że postępowanie dyscyplinarne funkcjonujące w różnych organizacjach (np. stowarzyszeniach, samorządach zawodowych, partiach politycznych) ma charakter represyjny. Taki charakter ma też postępowanie dyscyplinarne przewidziane wobec członków PZŁ. Wprawdzie przynależność do PZŁ jest dobrowolna w tym sensie, że zainteresowany sam decyduje o wstąpieniu do niego, to jednak – jak wykazał Trybunał – PZŁ nie jest stowarzyszeniem w rozumieniu prawa prywatnego. Każdy, kto chce uzyskać prawo wykonywania polowania (z wyjątkami wskazanymi w art. 42a i art. 43 p.1.), musi zostać jego członkiem (art. 42 ust. 1 p.1.). Polski Związek Łowiecki ma bowiem wyłączność w sprawie dopuszczenia do polowania na terytorium Polski, a przy tym prawo łowieckie wyklucza utworzenie innych podmiotów o takim samym lub zbliżonym zakresie działania. Właśnie powiązanie przez ustawodawcę członkostwa w PZŁ z prawem wykonywania polowania oraz innymi prawami majątkowymi i niemajątkowymi przesądza, że członkowie PZŁ nie mogą być wyłączeni z klasy podmiotów, którym przysługuje prawo dostępu do sądu w razie prowadzonego wobec nich postępowania dyscyplinarnego. Innymi słowy „członek PZŁ” mieści się w zakresie nazwy „każdy” użytej w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Za objęciem postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy PZŁ kontrolą sądową przemawiały, zdaniem Trybunału, następujące argumenty. Po pierwsze, wspomniany już represyjny charakter tego postępowania i wypracowane przez Trybunał standardy ochrony jednostki, na którą w postępowaniu dyscyplinarnym nałożono sankcję. Po drugie, charakter prawny PZŁ jako związku, utworzonego ustawą przez państwo i wykonującego z jego woli zadania należące do państwa (ochrona środowiska i prowadzenie gospodarki łowieckiej) oraz wykazującego istotne cechy samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Nakładając na tworzony przez siebie związek zadania publiczne, ustawodawca jest obowiązany zagwarantować jego członkom ochronę ich praw i wolności. Powinien ponadto uwzględnić, że zobowiązał PZŁ do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a to z kolei uzasadnia wniosek, że sądownictwo dyscyplinarne nie jest wewnętrzną sprawą PZŁ. Po trzecie, zakaz zróżnicowania dostępu do drogi sądowej w zależności od rodzaju sankcji dyscyplinarnej orzeczonej przez organy dyscyplinarne PZŁ. Trybunał zauważył jednak, że droga sądowa w ramach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy organizacji o charakterze korporacyjnym nie musi być przewidziana w każdym wypadku; jest dopuszczalne, by pewien zakres spraw, w których są orzekane sankcje dyscyplinarne wobec członka PZŁ, został wyłączony spod kontroli sądowej (chodzi o sprawy mające charakter tylko „wewnątrzorganizacyjny”).

3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieje tożsamość sprawy rozstrzygniętej jego wyrokiem z 6 listopada 2012 r. (sygn. K 21/11) z przedstawionymi w tym postępowaniu połączonymi skargami konstytucyjnymi. Ponowne rozpoznanie tego samego problemu konstytucyjnego, w sytuacji uprzedniego orzeczenia o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, czyni postępowanie zbędnym (zob., zamiast wielu, postanowienie TK z 8 maja 2012 r., sygn. P 52/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 54). Przesłanka zbędności wydania wyroku prowadzi zaś do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Cel postępowania, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją, został bowiem osiągnięty.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzył postępowanie w sprawie połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych:

– Andrzeja W. o zbadanie zgodności art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim nie zawiera unormowań przyznających prawo do sądu wobec ostatecznych decyzji organów dyscyplinarnych PZŁ rozstrzygających o prawach i obowiązkach członków, innych niż orzekających o utracie członkostwa w PZŁ, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji,

– Wiesława T. o zbadanie zgodności art. 33 ust. 6 p.1. w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom skazanym prawomocnymi wyrokami sądów dyscyplinarnych w PZŁ na kary inne niż wydalenia z PZŁ dochodzenia swych praw przed sądami powszechnymi, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

68

POSTANOWIENIE
z dnia 5 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 25/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 czerwca 2013 r., skargi konstytucyjnej Telekomunikacji Polskiej Spółki Akcyjnej o zbadanie zgodności:

art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.) z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 września 2010 r., uzupełnionej pismem procesowym z 13 grudnia 2010 r., Telekomunikacja Polska Spółka Akcyjna (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: u.p.o.l.) z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: Skarżąca złożyła deklarację podatkową za 2008 r., w której nie naliczyła podatku od nieruchomości od przewodów telekomunikacyjnych położonych w kanalizacji kablowej, uznawszy, że nie stanowią one budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., a tym samym nie są objęte opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.). Wójt gminy Przykona decyzją nr RF.3110-3/08 z 9 maja 2008 r. zakwestionował to stanowisko i określił zobowiązanie podatkowe w innej wysokości niż zadeklarowana przez skarżącą. Decyzję tę utrzymało w mocy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie w decyzji nr SKO-PF-4130/1239/110/08 z 14 sierpnia 2008 r. Skarżąca wniosła od tej decyzji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 27 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Po 1292/08, oddalił ją, uznając, że przewody telekomunikacyjne położone w kanalizacji kablowej należy zaliczyć do budowli podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Skarga kasacyjna wniesiona od tego wyroku została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 13 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 1066/09, który jest ostatecznym rozstrzygnięciem o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącej.

1.2. Istotą zarzutów sformułowanych przez skarżącą jest to, że zakwestionowane przepisy nie definiują w sposób poprawny, jasny i precyzyjny budowli jako obiektu podlegającego podatkowi od nieruchomości, naruszają więc zasady poprawnej legislacji (art. 2 oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji – jako przepisy doprecyzowujące te zasady w stosunku do przepisów daninowych) i w konsekwencji uniemożliwiają podatnikowi ustalenie przedmiotu

opodatkowania. Tym samym – w opinii skarżącej – zaskarżona regulacja ingeruje w prawo własności podatnika, naruszając art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, niekonstytucyjność art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. polega przede wszystkim na tym, że przepis ten odsyła w zakresie definicji budowli podlegającej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do przepisów prawa budowlanego. Odesłanie to narusza zasady przyzwoitej legislacji, w tym przede wszystkim wymaganie określoności przepisu podatkowego, gdyż będąc częścią ustawy podatkowej, nie zawiera wyczerpującej regulacji w zakresie przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, nie uwzględnia, że odmiennie (bardziej restrykcyjne) są wymagania przyzwoitej legislacji, jakie stawia się regulacji prawnopodatkowej, niż bardziej liberalnym przepisom prawa budowlanego, a także nie uwzględnia odmienności źródeł systemu prawa podatkowego. Ponadto zakwestionowana regulacja odsyła do przepisów, które same nie są jasne i precyzyjne, jeśli chodzi o określenie pojęć „obiektu budowlanego” i „urządzenia budowlanego”. Odesłanie spowodowało sprzeczność w systemie prawa, bo jego zakres nie uwzględnia, że miało ono doprowadzić do wyznaczenia zakresu przedmiotowego podatku od nieruchomości, który obciąża wartość niezmienną się w czasie użytkowania obiektu podlegającego opodatkowaniu tym podatkiem. Na potwierdzenie, że zakwestionowana regulacja nie odpowiada wymaganiom określoności przepisów prawa podatkowego, skarżąca przytoczyła orzecznictwo sądów administracyjnych, które niejednolicie interpretują zakres odesłania zawartego w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w tym jeśli chodzi o opodatkowanie podatkiem od nieruchomości linii kablowych położonych w kanalizacji kablowej.

2. W piśmie z 21 lutego 2013 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania w rozpatrywanej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia tego wniosku, Marszałek wniósł o stwierdzenie, że art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675), w zakresie, w jakim odnosi się do przewodów telekomunikacyjnych położonych w kanalizacji kablowej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania w sprawie, Marszałek podniósł, że skarga nie spełnia jednego z wymogów warunkujących dopuszczalność jej merytorycznego rozpoznania, to jest obowiązku wskazania przez skarżącą konstytucyjnych wolności i prawa oraz sposobu, w jaki, jej zdaniem, konstytucyjna wolność lub konstytucyjne prawo zostały naruszone.

Marszałek zwrócił uwagę, że z powołanych w skardze wzorców kontroli wynika, że głównym wzorcem jest zasada demokratycznego państwa prawnego, w zakresie, w jakim wynikają z niej zasady przyzwoitej legislacji oraz zasada proporcjonalności, natomiast pozostałe przepisy, tj. art. 64 ust. 1 i 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji, spełniają funkcję uzupełniającą jako tło normatywne wzorca podstawowego. Mając to na uwadze, Marszałek wskazał, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, art. 2 Konstytucji co do zasady nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, bo nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych. Niesamodzielnymi wzorcami kontroli są również art. 84 i art. 217 Konstytucji. W związku z tym powołane przepisy mogą być wzorcami kontroli konstytucyjności tylko pomocniczo, w powiązaniu ze wskazanym przez skarżącą naruszonym konstytucyjnym prawem podmiotowym.

Marszałek rozważał ponadto, czy możliwa jest ewentualna ocena merytoryczna zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji. W ocenie Marszałka, skarżąca nie wykazała jednak bezpośredniego i konkretnego charakteru naruszenia prawa własności przez zakwestionowaną regulację, a tym samym nie spełniła wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Argumentacja skarżącej sprowadza się w zasadzie do stwierdzenia, że nałożenie podatku ogranicza jej prawo własności. Nie wynika jednak z tego wykazanie niedozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe, wskazujące, w jaki sposób skarżąca została osobiście i bezpośrednio dotknięta naruszeniem wolności lub praw określonych w Konstytucji. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w kontekście, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału niedopuszczalne jest utożsamianie ustanowienia obowiązku podatkowego z naruszeniem prawa własności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji został powołany w skardze konstytucyjnej jako samodzielny wzorzec kontroli, podczas gdy zgodnie z orzecznictwem Trybunału musi on być zawsze ujmowany jako przepis związkowy, stosowany z innymi przepisami normującymi konkretne wolności lub prawa. Nawet jeśli przyjąć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji został powołany w skardze w związku z innymi wzorcami kontroli, to i tak nie będzie dopuszczalna kontrola

zgodności zakwestionowanej regulacji z tym wzorcem. Z art. 84 i art. 217 Konstytucji nie wynikają bowiem żadne prawa i wolności konstytucyjne, zaś naruszenie art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zostało przez skarżącą uzasadnione, a tym samym nie został spełniony wymóg art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Ponadto, zgodnie z orzecnictwem Trybunału, obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, chociaż jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

W tym zakresie postępowanie także podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Gdyby Trybunał nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek przedstawił argumentację za zgodnością zakwestionowanej regulacji z powołanymi przez skarżącą wzorcami kontroli, z wyjątkiem art. 31 ust. 3 Konstytucji, w stosunku do którego aktualny pozostał wniosek o umorzenie postępowania.

Marszałek argumentował, że przewody telekomunikacyjne mieszczą się w pojęciu sieci telekomunikacyjnej zdefiniowanym w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.), tworząc całość techniczno-użytkową, i tym samym mogą zostać zakwalifikowane do budowl w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (w tym także w rozumieniu załącznika do tej ustawy, który zalicza „sieci telekomunikacyjne” do kategorii XXVI obiektów budowlanych), i w konsekwencji – do budowl będących przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Nie jest to zatem niedopuszczalna wykładnia *per analogiam*, a za przyjętą kwalifikacją są także argumenty w doktrynie i orzecnictwie. Ustalenie powyższego jest możliwe na podstawie dopuszczalnych metod wykładni, tym samym mamy do czynienia z regulacją spełniającą kryteria poprawnej legislacji.

3. W piśmie z 28 grudnia 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Prokurator wniósł o stwierdzenie, że art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w stanie prawnym obowiązującym do 16 lipca 2010 r., w zakresie, w jakim odnosi się do przewodów telekomunikacyjnych ułożonych w kanalizacji kablowej, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W zakresie kontroli zakwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji Prokurator wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że wprawdzie przepisy u.p.o.l. ani przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane) nie zawierają definicji pojęć „przewody telekomunikacyjne” czy „kanalizacja kablowa”, jednak z art. 3 pkt 3 prawa budowlanego jednoznacznie wynika, że przez budowle należy rozumieć także sieci uzbrojenia terenu. Definicja tego pojęcia zawarta jest w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.) i wynika z niej, że przewody służące celom telekomunikacyjnym stanowią sieć uzbrojenia terenu, która jest budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 prawa budowlanego, a przez to także w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. W wypadku gdy składające się na sieć uzbrojenia terenu przewody zostaną umieszczone w odpowiedniej kanalizacji kablowej, przewody te i obejmujące je kanalizacje, spełniając samodzielnie przesłanki bycia odrębnymi budowlami, pozostawać będą w funkcjonalnym związku, tworząc całość techniczno-użytkową, traktowaną jako jedna budowla w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b prawa budowlanego. Z tego powodu powyższa całość techniczno-użytkowa może być uznana za budowle w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, stanowiącą jednocześnie przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Taka argumentacja znajduje się także w orzecnictwie sądów administracyjnych i doktrynie prawnej. Prokurator przytoczył także odmienną argumentację przedstawianą przez sądy, ale z której również wynika, że kanalizacja kablowa i ułożone w niej kable stanowią budowle w rozumieniu prawa budowlanego, a w związku z tym stanowią łącznie przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości jako budowla w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.

Konkludując, Prokurator podkreślił, że nie można uznać, że kwestionowana regulacja prowadzi do sytuacji, w której przedmiotem opodatkowania są przewody telekomunikacyjne umieszczone w kanalizacji kablowej, nienależące do kategorii obiektów wymienionych w art. 3 ust. 3 prawa budowlanego, lecz zaliczone do nich jako obiekty podobne, z zastosowaniem wykładni *per analogiam* czy też wykładni rozszerzającej, ani też, że prowadzi ona do naruszenia konstytucyjnej zasady wyłączności ustawowej przy określaniu przedmiotu opodatkowania. Ustalenie, że przewody telekomunikacyjne umieszczone w kanalizacji kablowej stanowią wraz z nią przedmiot opodatkowania, jest bowiem możliwe na podstawie przepisów rangi ustawowej. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że w następstwie odesłania do przepisów prawa budowlanego dochodzi do dezorientacji podatników i organów stosujących prawo w takim stopniu, że podważa to zaufanie obywateli do racjonalności działania ustawodawcy. Prokurator wskazał, że zastosowanie powszechnie przyjętych i dopuszczalnych metod wykładni

umożliwia jest racjonalną, poprawną logicznie i funkcjonalną oraz spójną systemowo i zgodną z Konstytucją interpretację zakwestionowanej regulacji.

4. W piśmie z 29 czerwca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Telekomunikacji Polskiej Spółki Akcyjnej (dalej: skarżąca) zakwestionowany został art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: u.p.o.l.). Skarżąca zarzuciła, że jest on niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji przez to, że nie definiuje w sposób poprawny, jasny i precyzyjny budowlę jako obiektu podlegającego podatkowi od nieruchomości, przez co uniemożliwia ustalenie przedmiotu opodatkowania. Wskutek tego dochodzi do niezgodnej z Konstytucją ingerencji w prawo własności podatnika, gdyż na podstawie zakwestionowanej regulacji doszło do orzeczenia o zasadności obciążenia skarżącej podatkiem od nieruchomości od stanowiących jej własność linii kablowych położonych w kanalizacji kablowej, co doprowadziło do uszczerbku jej majątku.

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej, Trybunał zbadał, czy w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą przesłanki uniemożliwiające tę kontrolę, o których mowa w art. 39 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), powodujące konieczność umorzenia postępowania. W szczególności Trybunał dokonał ponownej weryfikacji przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ustawy o TK. W tym miejscu należy bowiem podkreślić, że zakończona pozytywnie weryfikacja tych przesłanek, dokonywana w ramach wstępnej kontroli skargi, nie przesądza definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia przedstawionych w niej zarzutów. Kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest bowiem na każdym etapie postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 264; 28 maja 2002 r., sygn. K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87).

3. Pierwszą kwestią, na którą Trybunał zwrócił uwagę, jest okoliczność, że od 17 lipca 2010 r. na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.) do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane) wprowadzono definicję obiektu liniowego (art. 3 pkt 3a prawa budowlanego) oraz zmieniono definicję budowlę przez zaliczenie do budowli obiektów liniowych. Konsekwencją powyższej zmiany jest wyłączenie przez ustawodawcę z zakresu pojęcia „budowla” kabli, w tym również przewodów telekomunikacyjnych, zainstalowanych w kanalizacji kablowej, a tym samym – możliwości ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej, tj. wyrok NSA z 13 maja 2010 r., oparte było na przepisach prawnych w brzmieniu sprzed nowelizacji, zgodnie z zasadą, że do oceny prawnej zdarzenia zastosowanie znajdują przepisy obowiązujące w czasie, gdy to zdarzenie miało miejsce, zaś wprowadzony na mocy nowelizacji art. 3 pkt 3a prawa budowlanego jest nową regulacją, która nie dotyczy zaszłości podatkowych (zob. wyrok NSA z 30 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 616/10, Lex nr 787118). Tym samym wskazana zmiana stanu prawnego nie ma wpływu na aktualność zarzuconego w skardze konstytucyjnej naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. Wejście w życie omówionej nowelizacji nie powoduje zatem konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Konieczne jest jednak doprecyzowanie zakresu zaskarżenia przez wskazanie, że konstytucyjność art. 1a ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. należy badać z uwzględnieniem brzmienia przepisów prawa budowlanego obowiązującego do 16 lipca 2010 r.

4. Następnie Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zakwestionowany w rozpatrywanej sprawie art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. był już przedmiotem kontroli Trybunału w sprawie o sygn. P 33/09. W wyroku z 13 września 2011 r. (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71) Trybunał orzekł, że art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2

u.p.o.l., rozumiany w taki sposób, że nie odnosi się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz może odnosić się do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach, jest zgodny z zasadą ustawowej określoności regulacji podatkowych i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 217 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. W tym kontekście, z uwagi na częściową tożsamość przedmiotu i wzorców kontroli, rozważenia wymagała kwestia formalna, czy w badanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania ze względu na zbędność orzekania z powodu zaistnienia przesłanki *res iudicata* albo *ne bis in idem*.

Ze względu na brak tożsamości podmiotowej ze sprawą o sygn. P 33/09 z całą pewnością nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). W rozpatrywanej sprawie nie zachodzi także przesłanka *ne bis in idem*, gdyż wyrok w sprawie o sygn. P 33/09 ma charakter zakresowy i odnosi się do „podziemnych wyrobisk górniczych” oraz „obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach”. W rozpatrywanej obecnie skardze zakwestionowana została inna treść normatywna wynikająca z zakwestionowanych przepisów, odnosząca się do „przewodów telekomunikacyjnych ułożonych w kanalizacji kablowej”. W takim zakresie Trybunał nie dokonywał jeszcze kontroli zakwestionowanego w skardze przepisu.

Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że na dopuszczalność merytorycznej kontroli rozpatrywanej sprawy nie ma wpływu okoliczność, że konstytucyjność powiązanych ze sobą art. 1a ust. 1 pkt 2 i art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. była wcześniej dwukrotnie kwestionowana w drodze skarg konstytucyjnych, jednak postępowania zostały umorzone ze względu na brak zdolności skargowej podmiotów je wnoszących (zob. postanowienia z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51 oraz 6 kwietnia 2011 r., sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28). Umorzeniem zakończyło się także postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. SK 19/10, której przedmiotem była zgodność art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 3 pkt 1 i 3 prawa budowlanego z art. 22 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji. Postanowienie to również nie ma wpływu na dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

5. Kolejną kwestią formalną wymagającą zbadania jest to, czy skarga spełnia wymagania określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 ustawy o TK. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek wskazania przez skarżącego takiego wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, który wyraża konstytucyjnie gwarantowaną wolność lub prawo podmiotowe. A zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK skarżący ma obowiązek m.in. dokładnego wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób, jego zdaniem, zostały naruszone (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) oraz uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Naruszenie, na które powołuje się skarżący, musi mieć przy tym charakter osobisty, bezpośredni i aktualny, a w ramach uprawdopodobnienia naruszenia należy wykazać, że w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie w sprawie o sygn. SK 19/10 i powołane tam orzecznictwo i literaturę).

Mając na uwadze powyższe przesłanki, Trybunał Konstytucyjny zbadał treść rozpatrywanej skargi konstytucyjnej pod kątem ich spełnienia.

6. Zarówno z *petitum* skargi, jak i jej uzasadnienia wynika, że podstawowym zarzutem sformułowanym przez skarżącą jest zarzut naruszenia „zasady przyzwoitej legislacji, w tym przede wszystkim wymagania określoności przepisu podatkowego” (s. 10 uzasadnienia skargi), co w konsekwencji, zdaniem skarżącej, narusza jej prawo własności, chronione przez art. 64 ust. 1 Konstytucji, gdyż przez brak poprawnej, jasnej i precyzyjnej definicji budowli jako obiektu podlegającego podatkowi od nieruchomości „doszło do orzeczenia o zasadności obciążenia [skarżące] podatkiem od nieruchomości od stanowiących jej własność linii kablowych położonych w kanalizacji kablowej, co doprowadziło po stronie [s]karżącej do uszczerbku majątkowego (...)” (s. 4 uzasadnienia skargi). A zatem zasadniczym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie był art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim wynikają z niej zasady przyzwoitej legislacji, zaś art. 84, art. 217 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, powołane jako wzorce związkowe, pełniły funkcję uzupełniającą względem wzorca głównego).

Skarżąca powołała w *petitum* skargi jako wzorzec kontroli także art. 31 ust. 3 Konstytucji i wskazała, że jej prawo własności zostało ograniczone w sposób naruszający zasadę proporcjonalności określoną w powołanym przepisie. W uzasadnieniu skargi jednak w żadnym miejscu nie zawarła argumentacji uzasadniającej ten zarzut. Ograniczenie się jedynie do powołania przepisu Konstytucji nie może być uznane za spełnienie wymogu uzasadnienia skargi, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W związku z powyższym postępowanie w zakresie tego wzorca kontroli zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest regulacja nakładająca na skarżącą obowiązek podatkowy. Z uwagi na to, że regulacje prawne dotyczące obowiązków podatkowych

mają wyraźną podstawę konstytucyjną (art. 84 Konstytucji), ich dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach stopnia ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony a ochroną konstytucyjnych praw i wolności z drugiej strony. A zatem art. 31 ust. 3 Konstytucji nie dotyczy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (zob. wyroki z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1; 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106).

Wracając do głównego zarzutu, rację ma skarżąca, powołująca się w uzasadnieniu skargi na orzecznictwo Trybunału, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, gdyż nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych, co skutkuje naruszeniem zasad tkwiących w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, tj. zasady poprawnej legislacji i określoności prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również komplementarność art. 2 Konstytucji oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji, jeśli chodzi o konstytucyjne wymogi ciążyące na ustawodawcy, aby precyzyjnie określał relacje między jednostką a państwem w sferze prawa daninowego. Zainteresowany musi bowiem znać dokładną treść i wysokość ciążącego na nim obowiązku podatkowego (zob. wyroki z: 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127; 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37).

Zasadnicze znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma jednak to, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zarówno art. 2 Konstytucji, jak i art. 84 oraz art. 217 Konstytucji zasadniczo nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Przepisy te nie wyrażają bowiem, co do zasady, konstytucyjnych praw podmiotowych ani nie formułują prawa czy wolności konstytucyjnej, z których możliwe byłoby wywiedzenie takiego prawa podmiotowego (zob. postanowienia z: 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166 i 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23 oraz wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114).

Nie znaczy to, że art. 2, art. 84 czy art. 217 Konstytucji w żadnej sytuacji nie mogą być wzorcem kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej. Trybunał wyjątkowo dopuszcza ich powołanie, wtedy gdy mają charakter pomocniczy i są powiązane ze wskazanym przez podmiot skarżący naruszonym konstytucyjnym prawem podmiotowym. Jak wskazał Trybunał w postanowieniu w sprawie o sygn. SK 19/10, przepisy te „powinny być powoływane w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych”. Co więcej – w niektórych sytuacjach Trybunał dopuszcza nawet traktowanie art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli, o ile jednak skarżący uargumentuje, dlaczego zaskarżone przepisy, z powodu ich niejasności oraz braku określoności normatywnej, doprowadziły do naruszenia norm przewidujących konstytucyjne prawa i wolności (zob. wyrok o sygn. SK 39/06).

7. W tym świetle zasadnicze znaczenie dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej miało powołanie przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten stanowi źródło praw podmiotowych, które podlegają ochronie w trybie skargi konstytucyjnej. Mając na względzie obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem zasadę *falsa demonstratio non nocet*, której konsekwencją jest to, że „[w]adliwy porządek przywołanych wzorców kontroli nie uzasadnia automatycznie umorzenia postępowania, jeżeli z argumentacji skarżącego wynika jednoznacznie, że zmierza on w istocie do – zgodnego z zasadami rządzącymi postępowaniem inicjowanym skargą konstytucyjną – zakwestionowania normy, na podstawie której rozstrzygnięto ostatecznie o jego prawach lub wolnościach” (tak Trybunał w wyroku z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1), Trybunał mógł ewentualnej ocenie merytorycznej poddać art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Z analizy uzasadnienia skargi wynikało jednak, że w odniesieniu do z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji skarga nie spełniła wymogu wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. W świetle tego przepisu obowiązkiem skarżącego jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności, przy czym nie może się to sprowadzać jedynie do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy. Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trzeba podkreślić w tym miejscu również treść art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określanie przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia

sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133 i postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122).

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej na kilkudziesięciu stronach uzasadnienia skarżąca jedynie trzy razy odniosła się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Wskazała, że jej prawo własności, chronione przez art. 64 ust. 1 Konstytucji zostało naruszone, gdyż „doszło do orzeczenia o zasadności obciążenia (...) podatkiem od nieruchomości od stanowiących jej własność linii kablowych położonych w kanalizacji kablowej, co doprowadziło (...) do uszczerbku majątkowego, co jest naruszeniem prawa własności (s. 4 uzasadnienia skargi). Na s. 7 uzasadnienia skarżąca powołała treść art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz orzecznictwo Trybunału dotyczące konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności i stwierdziła: „Ze względu zatem na to, że przepisy art. 1a ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – jako przepisy podatkowe w niedostatecznym stopniu jasne i precyzyjne – naruszają art. 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji RP, doszło zatem do niezgodnej z Konstytucją RP ingerencji w prawo własności podatnika, co świadczy o naruszeniu konstytucyjnych wolności i praw, określonych w art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP”. Na s. 12 uzasadnienia skargi skarżąca zawarła uwagę, że prawo budowlane i prawo podatkowe stanowią część prawa publicznego, wyznaczając w istocie ograniczenia chronionego konstytucyjnie prawa własności, w związku z czym w obu wypadkach regulacja ta powinna mieć charakter ustawowy, jednak odmienne cele obu gałęzi prawa powodują, że odmienne są w obu przypadkach wynikające z art. 2 Konstytucji wymagania przyzwoitej regulacji.

W ocenie Trybunału, powołane wyżej ogólne stwierdzenia nie spełniły wymogu zawarcia w skardze stosownej argumentacji uprawdopodobniającej naruszenie prawa własności skarżącej. Wymóg ten nie został przez skarżącą spełniony także w piśmie procesowym z 13 grudnia 2010 r., w którym skarżąca – odpowiadając na zarządzenie sędziego Trybunału o uzupełnieniu braku skargi konstytucyjnej przez wskazanie sposobu naruszenia przez zakwestionowane przepisy art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji – w zasadzie powtórzyła ogólne stwierdzenia zawarte w skardze, z których jednoznacznie wynika, że skarżąca w istocie sformułowała zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji i wyprowadzanej z niej zasady określoności prawa, bez umotywowanego odwołania się do konstytucyjnych regulacji wolności i praw.

Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że wymóg odpowiedniego uargumentowania naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji przez regulację nakładającą na skarżącą obowiązek uiszczenia podatku ma zasadnicze znaczenie ze względu na ugruntowany w orzecznictwie Trybunału pogląd, że niedopuszczalne jest utożsamianie ustanowienia obowiązku podatkowego z naruszeniem prawa własności. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych nie mogą wprowadzić kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, który czyniłby z nich instrument konfiskaty mienia, jednak sama ingerencja w sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści instytucji podatku. Przepisy prawa podatkowego mają bowiem swoją własną, odrębną podstawę konstytucyjną (art. 84 Konstytucji), wyraźnie upoważniającą ustawodawcę do stanowienia ograniczeń praw majątkowych (zob. wyrok o sygn. SK 49/06 oraz postanowienie o sygn. SK 23/06 i powołane tam orzecznictwo).

W tym świetle Trybunał uznał, że jakkolwiek skarżąca wymienia w skardze wzorzec kontroli zawierający konstytucyjne prawo podmiotowe, to nie można uznać, iż realizuje obowiązek wyjaśnienia sposobu naruszenia tego prawa. Tym samym skarżąca nie uprawdopodobniła zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcami, z których wynikałyby konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Trybunał nie podzielił poglądu Prokuratora Generalnego, że w rozpatrywanej sprawie przepisy art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji mogą być uznane za dopuszczalne wzorce kontroli, gdyż z *petitum* i uzasadnienia skargi wynikało, że zarzut naruszenia zasad określoności i jasności przepisów podatkowych skarżąca związała z naruszeniem podmiotowego prawa własności chronionego konstytucyjnie (s. 26 stanowiska). Jak słusznie bowiem wskazał Marszałek Sejmu na s. 20 swego pisma, skarżąca zrealizowała wymóg uprawdopodobnienia przez wykazanie naruszenia zasady określoności prawa wywodzonej z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji, podczas gdy zarzut naruszenia tej zasady nie może stanowić samodzielnej podstawy do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich praw podmiotowych ów wymóg nie został dochowany i jednocześnie – na czym polegał uszczerbek w sytuacji prawnej skarżącej spółki w zakresie korzystania przez nią z tych konstytucyjnych praw i wolności (por. rozważania zawarte w punkcie 6 uzasadnienia).

Podsumowując, rozpatrywana skarga została w istocie oparta na zarzucie naruszenia zasad poprawnej legislacji i określoności prawa w odniesieniu do przepisów podatkowych bez należyście uzasadnionego odwołania się do konstytucyjnych regulacji podmiotowych praw i wolności (w tej sprawie do prawa własności). Intencją

skarżącej było zatem, by Trybunał dokonał wykładni zakwestionowanych przez nią przepisów, a nie orzekał o zgodności regulacji z konstytucyjnie chronionymi prawami i wolnościami.

Z tych względów postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

69

POSTANOWIENIE z dnia 11 czerwca 2013 r. **Sygn. akt K 50/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Leon Kieres,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 czerwca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 212 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)
z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem złożonym 23 listopada 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 212 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) w zakresie zawierającym wyrażenie „albo pozbawienia wolności do roku” z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja).

RPO wskazał, że art. 212 § 1 k.k. penalizuje przestępstwo zniesławienia w typie podstawowym. Zakwestionowany paragraf 2 art. 212 k.k. odnosi się do kwalifikowanej postaci zniesławienia.

Rzecznik stwierdził, że w jego ocenie, zastrzeżenia natury konstytucyjnej i konwencyjnej budzi „zagrożenie sankcją karną w postaci pozbawienia wolności za zniesławienie”. Podkreślił przy tym, że obecne brzmienie art. 212 § 1 i 2 k.k. nadane zostało ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589; dalej: ustawa z 5 listopada 2009 r.; zmiana weszła w życie 8 czerwca 2010 r.). Przed powołaną wyżej nowelizacją art. 212 § 1 k.k. brzmiał następująco: „Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania

potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku”. Z kolei art. 212 § 2 k.k. stanowi: „Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 za pomocą środków masowego komunikowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Rzecznik przypomniał, że podejmowane były próby rezygnacji z typu kwalifikowanego przestępstwa zniesławienia, popełnionego za pomocą środków masowego komunikowania. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na rezygnację z typu kwalifikowanego określonego w art. 212 § 2 k.k., ale zostały zmienione (złagodzono) sankcje przewidziane zarówno w art. 212 § 1 k.k., jak i w art. 212 § 2 k.k. RPO wskazał, że w art. 212 § 1 k.k. jako sankcję pozostawiono jedynie grzywnę albo karę ograniczenia wolności, a zrezygnowano z kary pozbawienia wolności do roku, natomiast w art. 212 § 2 k.k. obniżono górną granicę kary pozbawienia wolności z dwóch lat do jednego roku. W tym kontekście Rzecznik stwierdził, że: „Kara pozbawienia wolności za słowo grozi zatem w obecnym stanie prawnym za pomówienia dokonane przez środki masowego komunikowania się np. przez prasę, radio, telewizję, publikacje książkowe, nagrania elektroniczne i internetową sieć informatyczną (por. A. Marek, *Komentarz do art. 212 Kodeksu karnego*, LEX 2010) i bez znaczenia jest to, czy słowa wypowiedziane są w debacie społecznej, politycznej, w trakcie wywiadu lub też wyrażane są przez osobę redagującą stronę www w ogólnodostępnej sieci teleinformatycznej czy również np. przez dziennikarzy (por. J. Raglewski, *Komentarz do art. 212 Kodeksu karnego*, LEX 2006)”, co – w jego przekonaniu – stanowi nieproporcjonalne wkroczenie w wolność słowa.

W dalszej części uzasadnienia wniosku Rzecznik przypomniał, że art. 212 k.k. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 30 października 2006 r., (sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128) stwierdził zgodność art. 212 § 1 i 2 z art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił przy tym, że w powołanym wyroku Trybunał dokonał kontroli art. 212 § 1 i 2 k.k. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2010 r., a nadto w tamtej sprawie zakres kontroli był odmienny. W sprawie o sygn. P 10/06 Trybunał badał, czy penalizacja zniesławienia stanowi proporcjonalną ingerencję ustawodawcy w wolność słowa i wolność prasy. W powołanym wyżej wyroku Trybunał rozstrzygał zatem, czy z punktu widzenia standardów wynikających z art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w ogóle dopuszczalna jest penalizacja zniesławienia, tj. czy odpowiedzialność karna za zniesławienie jest konieczna, a przez to dopuszczalna w demokratycznym państwie, czy cel leżący u podstaw regulacji zawartej w art. 212 § 1 i 2 k.k. jest konstytucyjnie legitymowany oraz czy odpowiedzialność cywilna za słowo byłaby wystarczająca dla skutecznej ochrony czci i dobrego imienia. RPO podkreślił, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, który w pewnym zakresie odnosił się do art. 212 k.k. również wydany był w innej sytuacji normatywnej, tzn. przed zmianą art. 212 § 1 i 2 k.k., dokonaną w 2010 r.

RPO we wniosku wskazał, że nie kwestionuje „zgodności z Konstytucją rozwiązania przyjętego przez polskiego ustawodawcę w zakresie penalizacji zniesławienia”. W przekonaniu Rzecznika istnieje jednak potrzeba „dokonania oceny tego rozwiązania, w zakresie proporcjonalności przyjętych w art. 212 § 2 k.k. kar grożących za zniesławienie”. Wątpliwości natury konstytucyjnej i konwencyjnej budzi bowiem „zagrożenie sankcją karną w postaci pozbawienia wolności za zniesławienie”.

Rzecznik zauważył, że wolność słowa, gwarantowana przez art. 54 Konstytucji, wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Nawiązując do orzecznictwa przypomniał, że art. 54 ust. 1 Konstytucji ma doniosłe znaczenie dla samorealizacji jednostki w państwie demokratycznym, a wzmocnieniem wolności wypowiedzi jest, wyrażona w art. 14 Konstytucji, wolność mediów, stanowiąca „szczególny w aspekcie przedmiotowym przejaw wolności słowa – gwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji”. W tym kontekście, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, we wniosku RPO podkreślono, że art. 14 Konstytucji nie jest powtórzeniem treści art. 54 ust. 1 Konstytucji; obie wolności mają charakter komplementarny.

RPO nawiązał też do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC lub trybunał strasburski). Podkreślił, że ETPC uwypukla w swoim orzecznictwie szczególne znaczenie wolności słowa. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego oraz ETPC, wolność słowa nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Przywołując orzecznictwo strasburskie, wyznaczające granice konwencyjnie dopuszczalnej limitacji gwarancji określonej w art. 10 ust. 1 konwencji, RPO podkreślił, że w orzecznictwie ETPC utrwalili się poglądy, że rodzaj i dolegliwość wymierzonej kary są czynnikami, które są brane pod uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji.

Przypominając raz jeszcze, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, uznał, że rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę w zakresie możliwości dopuszczenia penalizacji zniesławienia, co do zasady, nie naruszają postanowień Konstytucji, Rzecznik wskazał, że w niniejszej sprawie należy „podać testowi proporcjonalności art. 212 § 2 k.k. – w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje możliwość

orzeczenia przez sąd kary pozbawienia wolności za słowo”. Jak podkreślił: „Asumptem do dokonania tego testu winny stać się w szczególności wyroki Trybunału w Strasburgu jakie zapadły na gruncie spraw (w tym przeciwko Polsce), w których Trybunał uznał naruszenie art. 10 Konwencji z uwagi na brak proporcjonalności w nakładaniu sankcji karnych za słowo zniesławiające”. W tym kontekście RPO podkreślił, że „w sprawach dotyczących sankcji karnych za wypowiedzi uznane za zniesławiające lub znieważające rozpowszechniane w mediach Trybunał w Strasburgu podnosił, iż stosowanie takich sankcji może sprowadzać się do swoistej cenzury, która jest środkiem mającym na celu zniechęcanie skazanych do wypowiadania się krytycznie w przyszłości i powstrzymywania np. dziennikarzy do włączania się do debaty publicznej dotyczącej problemów dotyczących życia społecznego”.

Rzecznik zauważył, że linia orzecznicza trybunału strasburskiego w tej kwestii stała się asumptem do przyjęcia 4 października 2007 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy Rezolucji 1577 (2007), która „wzywa Państwa Strony – Konwencji do usunięcia z systemów krajowych kary pozbawienia wolności za zniesławienie (pkt 17. 1 Rezolucji), nawet jeśli taka kara faktycznie nie jest już orzekana, by nie dawać jakiegokolwiek usprawiedliwienia tym krajom, które kontynuują nakładanie tych kar w dalszym ciągu, prowokując tym samym korozję fundamentalnych wolności (pkt 13 Rezolucji)”.

Reasumując, RPO stwierdził, że w świetle orzecznictwa trybunału strasburskiego możliwość orzekania kary pozbawienia wolności akceptowalna jest z punktu widzenia standardów określonych w art. 10 konwencji „jedynie w najcięższych sprawach – na przykład kiedy słowa nawołują do nienawiści i przemocy, natomiast w stosunku do czynu polegającego na zniesławieniu tego typu sankcja karna ze względu na swoją intensywność jawi się jako nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna na gruncie Konwencji”. Podkreślił nadto, że skoro w polskim porządku prawnym odpowiedzialność za słowa w tych najcięższych sprawach przewidziana jest na podstawie odrębnych przepisów karnych (np. art. 256 i art. 257 k.k.) to nie istnieją żadne przesłanki uzasadniające pozostawienie kary pozbawienia wolności w systemie kar przewidzianych za zniesławienie. Rzecznik stwierdził, że w tym stanie rzeczy art. 212 § 2 k.k. nie może przejść testu proporcjonalności przewidzianego w art. 10 ust. 2 Konwencji.

Nawiązując do *ratio* ustanowienia w obowiązującym kodeksie karnym kwalifikowanego typu zniesławienia, RPO podkreślił następnie, że odpowiednia gradacja kar, z pominięciem jednak tej najbardziej dotkliwej i restrykcyjnej, tj. kary izolacyjnej, „może być zarówno wystarczająca dla zapewnienia realizacji przez sądy trafnej reakcji karnej na czyn zniesławienia dokonany za pomocą środków masowego komunikowania się (uwzględniającej stopień społecznej szkodliwości czynu), jednocześnie zaś regulacja w tym przedmiocie nie będzie w dalszym ciągu uznawana przez Trybunał w Strasburgu jako nieproporcjonalna, a przez to niedopuszczalna w świetle konwencyjnych standardów wolności słowa”.

W ocenie RPO, „art. 212 k.k. nie może również przejść pozytywnie testu proporcjonalności na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Interpretacja dopuszczalnych ograniczeń wolności słowa na gruncie Konstytucji nie może być bowiem dokonywana w oderwaniu od standardów strasburskich.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 stycznia 2013 r. stwierdził, że w jego ocenie, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że RPO upatruje wadliwości zakwestionowanej normy w „rodzaju sankcji karnej w postaci kary pozbawienia wolności, która w jego ocenie, jest nieproporcjonalna zarówno na gruncie art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i art. 10 Konwencji, nie zaś w wysokości tej sankcji”.

W tym kontekście Prokurator Generalny zauważył, że wbrew ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich problem konstytucyjny objęty badaniem wnioskiem został już rozstrzygnięty w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06. Kontrolą został objęty zarówno pierwszy, jak i drugi paragraf art. 212 k.k., a Trybunał wskazał, że „w ramach badania zgodności z Konstytucją trzeba uwzględnić całą treść wyrażonych w tych przepisach norm, czyli zarówno opis znamion czynu zabronionego, jak i rodzaj i wysokość sankcji”.

Prokurator Generalny, przywołując obszernie fragmenty uzasadnienia tego wyroku Trybunału, wyeksponował w szczególności to, że sankcje przewidziane przez ustawodawcę za przestępstwo określone w art. 212 k.k. nie mogą być uzanane za naruszające art. 14 i art. 54 Konstytucji. Podkreślił następnie, że „w porównaniu ze stanem prawnym, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawie o sygn. P 10/06, przewidziana w art. 212 § 2 k.k. sankcja karna – z dniem 8 czerwca 2010 r. – uległa znacznemu złagodzeniu w wyniku wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 5 listopada 2009 r. Górną granicę kary ograniczenia wolności oraz górną granicę kary pozbawienia wolności obniżono bowiem o połowę (z 2 lat do 1 roku)”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestia zgodności art. 212 § 2 k.k. w zakresie zawierającym wyrażenie „albo pozbawienia wolności do roku”, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „rozumiana jako

problem konstytucyjności zagrożenia stypizowanego w tym przepisie czynu karą pozbawienia wolności (w wymiarze nieprzekraczającym 2 lat)”, została już rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego kończącym postępowanie w sprawie, która toczyła się pod sygn. P 10/06. W badanej sprawie, znajduje zatem zastosowanie zasada *ne bis in idem*, która nie pozwala na ponowne prowadzenie przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w odniesieniu do tych samych wzorców kontroli i tych samych zarzutów. W takim wypadku Trybunał umarza postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny zauważył, że odrębnego rozważenia wymaga zawarty we wniosku Rzecznika zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 10 Konwencji, ponieważ w sprawie, która prowadzona była pod sygnaturą P 10/06, art. 212 § 2 k.k. z tym wzorcem kontroli nie był konfrontowany. W tym kontekście stwierdził, że w piśmiennictwie przyjmuje się, że użyte w art. 54 ust. 1 Konstytucji wyrażenie „pogląd” posiada nieco węższe znaczenie niż zawarte w art. 10 Konwencji określenie „*freedom of expression*”. Nie wszystko bowiem, co zostaje przez człowieka uzewnętrznione, może zostać uznane za „pogląd” w znaczeniu osobistej wolności ludzkiej. Wolność ekspresji osobistej „wydaje się zawierać w kilku wolnościach jednostki, określonych w Konstytucji RP”. Prokurator Generalny podkreślił, że w tym znaczeniu wolność wyrażania swoich poglądów odnosi się zarówno do sfery życia prywatnego, jak i do sfery życia publicznego (społecznego i politycznego), nie obejmuje natomiast sfer życia zawodowego i gospodarczego. Ale w orzecznictwie ETPC przyjęto, że również wypowiedzi (także informacje) handlowe i artystyczne są objęte ochroną wynikającą z art. 10 Konwencji. Prokurator Generalny dodał, że art. 10 ust. 2 Konwencji jest treściowo zbieżny z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uznał więc, że oznacza to, że Rzecznik nie wyszedł poza treści zawarte w art. 54 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, toteż wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego o zgodności zaskarżonego przepisu z art. 10 Konwencji jest zbędna. W tym zakresie postępowanie podlega zatem również umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3. W piśmie z 13 maja 2013 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. W ocenie Sejmu zaskarżony art. 212 § 2 k.k. w zakresie zawierającym wyrażenie „albo pozbawienia wolności do roku” jest zgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji.

Uzasadniając powyższe stanowisko, Sejm wskazał, że wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, w wyroku z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny konstytucyjności art. 212 § 1 i 2 k.k., objął badaniem także proporcjonalność sankcji (kary pozbawienia wolności) przewidzianej w art. 212 § 2 k.k. Zdaniem Sejmu, „ustalenia Trybunału poczynione w wyroku z 30 października 2006 r. (sygn. akt P 10/06) należy uznać za adekwatne dla niniejszej sprawy i – jako aktualne – podzielić je”. W tym kontekście Marszałek Sejmu stwierdził, że „w niniejszym postępowaniu nie aktualizuje się zakaz orzekania *ne bis in idem*”. Artykuł 212 § 2 k.k. został bowiem znowelizowany ustawą z 5 listopada 2009 r., a wskazana nowelizacja dotyczyła jednostki redakcyjnej, która została objęta wnioskiem RPO. Ponadto w sprawie, która zakończyła się wyrokiem o sygn. P 10/06, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej nie został wskazany art. 10 Konwencji.

Zdaniem Sejmu, podzielać argumenty podniesione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, należy podkreślić, że istotnym kryterium oceny konstytucyjności sankcji przewidzianej w art. 212 § 2 k.k. była ówczesna praktyka orzecznicza; sądy powściągliwie korzystały z tej sankcji. Marszałek zwrócił ponadto uwagę na to, że według Trybunału Konstytucyjnego zestawienie sankcji przewidzianych w art. 212 k.k. z sankcjami przewidzianymi za inne przestępstwa o podobnym stopniu społecznej szkodliwości nie uzasadnia oceny o nieproporcjonalności sankcji. Podkreślono także, że we wskazanym judykacie Trybunał powiązał ochronę czci i dobrego imienia z wyrażoną w art. 30 Konstytucji godnością człowieka.

W dalszej części stanowiska Sejmu Marszałek stwierdził, że odpowiedzialność za typ czynu zabronionego, który jest określony w zaskarżonym przepisie, nie jest zawężona do wypowiedzi dziennikarzy, czy też szerzej – do wypowiedzi podczas debaty publicznej na tematy istotne dla społeczeństwa. W ocenie Sejmu, wpływa to na proporcjonalność kary pozbawienia wolności, „albowiem naruszenia czci i dobrego imienia mogą być popełniane nie tylko w ramach wykonywania obowiązków dziennikarskich, ale także z innych przyczyn, niezaskarżających na ochronę i niepożądanych w demokratycznym państwie prawnym”. Marszałek Sejmu podkreślił, że „przy upowszechnieniu dostępu do środków masowego komunikowania, nie wszystkie podmioty z nich korzystające muszą realizować funkcje właściwe prasie, będąc jednocześnie związanymi prawnymi ramami jej funkcjonowania (...)”, a art. 41 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.; dalej: prawo prasowe) „w istotny sposób koryguje stosowanie art. 212 k.k. wobec dziennikarzy”, stanowiąc „istotne dopełnienie kontratywu pomieszczonego w art. 213 § 2 k.k.”. Art. 41 prawa prasowego nie wskazuje bowiem na przesłankę prawdziwości zarzutu.

W ocenie Sejmu, nie można stwierdzić, że „stosowanie kary pozbawienia wolności jest *in genere* niedopuszczalne w przypadku zniesławienia”. Skutki zniesławienia mogą bowiem dotyczyć nie tylko osób piastujących

funkcje publiczne, ale godzić także w interesy podmiotów, dla których niezakłócone i społecznie aprobowane funkcjonowanie oparte na zaufaniu stanowi warunek realizowania istotnych funkcji. Wypowiedzi znieślawiające mogą nadto przynieść pokrzywdzonym podmiotom poza stratami wizerunkowymi także i realne straty majątkowe, a że znieślawienie za pomocą środków masowego komunikowania się cechuje się wyższym stopniem społecznej szkodliwości popełnionego czynu.

W dalszej części uzasadnienia stanowiska Sejmu nawiązano do orzecznictwa ETPC dotyczącego gwarancji wyrażonej w art. 10 Konwencji. Omówienie poszczególnych wyroków ETPC dotyczących tego przepisu zakończono konkluzją, że „orzecznictwo ETPC w przedmiocie sankcji karnych za znieślawienie cechuje się dużą rozpiętością ocen. Wskazane przez wnioskodawcę przykłady (...) wypowiedzi ETPC oscylują pomiędzy uznaniem dopuszczalności kary pozbawienia wolności (w określonych przypadkach) a postulatem dekryminalizacji znieślawienia”.

Sejm podkreślił, że wnioskodawca nie przedstawił szczegółowych danych dotyczących stosowania zakwestionowanego przepisu, które „w sposób ważący rzutowałyby na ocenę zaskarżonej regulacji“. Zwrócił nadto uwagę na tę okoliczność, że problem „aplikowania sankcji karnych stanowi emanację właściwego stosowania prawa, które ze swej istoty pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego”.

4. Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w piśmie z 12 marca 2013 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie Trybunałowi orzeczeń sądów powszechnych z lat 2006-2012, w których orzeczono wobec prawomocnie skazanych za czyny określone w art. 212 § 2 k.k. bezwzględne kary pozbawienia wolności.

Odpowiadając na powyższe pismo, Minister Sprawiedliwości w piśmie z 11 kwietnia 2013 r. wskazał, że jak wynika z informacji nadesłanych przez prezesów sądów apelacyjnych, a w wypadku apelacji gdańskiej – prezesów sądów okręgowych podległych tej apelacji, w latach 2006-2012 zapadł jeden wyrok, na mocy którego za czyn ujęty w art. 212 § 2 k.k. orzeczono prawomocnie karę bezwzględną pozbawienia wolności. Orzeczenie to zostało zaskarżone kasacją, której termin rozpoznania wyznaczono na 8 maja 2013 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do badania zarzutów podniesionych w badanym wniosku RPO Trybunał rozważył kwestię dopuszczalności ich merytorycznej kontroli. Wyrokiem z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06 (OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128) Trybunał Konstytucyjny poddał bowiem art. 212 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) merytorycznej kontroli konstytucyjnej.

Mając na uwadze zawarte w stanowisku Prokuratora Generalnego stwierdzenie o niedopuszczalności merytorycznego orzekania w badanej sprawie, a w konsekwencji – konieczności umorzenia niniejszego postępowania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje.

Zgodnie z 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), Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie. Trybunał, na każdym etapie postępowania, bada zatem, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa, wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; z 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64 oraz z 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168).

W badanej sprawie nie było podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zasadę *res iudicata*. Wymaga ona bowiem tożsamości zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wyrok wydany po rozpoznaniu pytania prawnego w sprawie toczącej się pod sygn. P 10/06 nie kreuje zatem tej negatywnej przesłanki procesowej w niniejszym postępowaniu, zainicjowanym wnioskiem RPO.

Zgodnie jednak z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie

irrelevantne. W takim wypadku może się bowiem aktualizować zakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zob. także postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Zgodnie z zasadą *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek dokonania w kategoriach pragmatycznych kontroli celowości prowadzenia postępowania oraz celowości orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. Natomiast zastosowanie tej zasady nie jest możliwe w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, gdyż w następstwie wyroku następuje derogacja przepisu wykluczająca ustalenie tożsamości przedmiotu i wzorców kontroli. Usunięcie z systemu prawnego kwestionowanego przepisu skutkuje brakiem przedmiotu badania konstytucyjności na zasadach analogicznych do utraty mocy przepisu, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym staje się niedopuszczalne.

Inaczej przedstawiają się skutki wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu aktu normatywnego w wypadku odroczenia utraty mocy przepisu. W sytuacji gdy przepis formalnie obowiązuje, nie istnieje przesłanka niedopuszczalności orzekania wynikająca z braku przedmiotu badania konstytucyjności, aktualizuje się jednak zbędność wydania orzeczenia. Jednocześnie nieracjonalne byłoby – wynikające z zasady *ne bis in idem* – orzekanie o zgodności zdyskwalifikowanego już przepisu z innymi wzorcami kontroli, gdyż nie wpłynęłoby to na wcześniejszy rezultat badania konstytucyjności (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2012 r., sygn. SK 29/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 60).

W badanej sprawie wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 212 § 2 k.k. z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

W wyroku zapadłym w sprawie o sygn. P 10/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 212 § 1 i 2 k.k. są zgodne z art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W czasie orzekania przez Trybunał w sprawie, która zakończyła się wskazanym wyżej wyrokiem, art. 212 § 1 k.k., przewidujący typ podstawowy (zasadniczy) przestępstwa zniesławienia, miał następujące brzmienie: „Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku”. Z kolei art. 212 § 2 k.k., ustanawiający typ kwalifikowany tegoż przestępstwa, przewidywał: „Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 za pomocą środków masowego komunikowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Zgodnie z art. 212 § 1 k.k. w obecnym brzmieniu: „Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”. Aktualnie obowiązujący art. 212 § 2 k.k. stanowi: „Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 za pomocą środków masowego komunikowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Jak trafnie wskazał Prokurator Generalny, różnica pomiędzy obecnym brzmieniem art. 212 § 2 k.k. a tym, które obowiązywało w czasie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 10/06, polega wyłącznie na złagodzeniu przewidzianej w tym przepisie alternatywnie sankcji w postaci kary pozbawienia wolności o połowę (z dwóch lat na jeden rok).

W uzasadnieniu wyroku zapadłego w sprawie o sygn. P 10/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „cel, leżący u podstaw regulacji zawartej w art. 212 § 1 k.k. był i jest konstytucyjnie legitymowany. Co więcej – w świetle aktów prawa międzynarodowego – ochrona dobrego imienia przed «samowolnymi» atakami na dobre imię i cześć jest obowiązkiem władz publicznych, w tym ustawodawcy. I przez pryzmat tej powinności patrzeć należy przede wszystkim na art. 212 § 1 i 2 k.k.”.

W odniesieniu do kwalifikowanego typu przestępstwa zniesławienia (art. 212 § 2 k.k.) „za pomocą środków masowego komunikowania” TK wskazał, że: „Do środków takiej kategorii – zgodnie ze stanowiskiem doktryny – zaliczyć należy środki łącznie spełniające następujące kryteria: konieczności istnienia masowego odbiorcy, aktualności, krótkotrwałości informacji, publicznego dostępu do niej i szybkiego tracenia na aktualności (przesłanka treści o charakterze masowym), przekazywania informacji w pewnym pakiecie, zinstytucjonalizowania

nadawcy oraz istnienia tzw. gate-keepera (kontrolera przekazywanych treści, np. redaktora naczelnego), a zatem egzemplifikując m.in. prasę *sensu stricto*, radio i telewizję (...)” sprawcą kwalifikowanego typu przestępstwa zniesławienia nie musi być przy tym dziennikarz, lecz może być nim także np. osoba udzielająca wywiadu prasowego (tenże wyrok o sygn. P 10/06).

Z wniosku, którym zostało zainicjowane postępowanie w badanej sprawie jednoznacznie wynika, że podniesione przez Rzecznika zarzuty konstytucyjne nie wiążą się z istnieniem kwalifikowanego typu zniesławienia jako takiego. RPO kwestionuje zaskarżony przepis w zakresie zawierającym wyrażenie „albo pozbawienia wolności do roku”. Istota zarzutu sprowadza się do niedopuszczalności – w świetle art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 10 Konwencji – ustanowienia sankcji w postaci kary pozbawienia wolności w odniesieniu do kwalifikowanego typu zniesławienia.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 10/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gwarantowana w art. 54 ust. 1 Konstytucji przysługująca „każdemu” wolność wyrażania poglądów nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te były formułowane w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. Jeżeli określone ograniczenia są zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to domniemywać należy, że nie naruszają również (jeśli chodzi o wypowiedzi prasowe) zasady wolności środków społecznego przekazu. Trudno byłoby bowiem przyjąć, że Konstytucja zawiera wewnętrzne sprzeczności, polegające na tym, że rozwiązania legitymowane i dopuszczalne przez jeden przepis dotyczący określonej problematyki są wykluczone przez drugi. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „również Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w ślad za nią orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – jakkolwiek nie stanowią wzorca kontroli norm poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie – konstruują ramy i warunki dopuszczalnych ograniczeń wolności wyrażania opinii, obejmującej – zgodnie z art. 10 ust. 1 Konwencji – wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Warunki te zostały określone podobnie do tych, które formułuje art. 31 ust. 3 Konstytucji” (tamże).

We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że większa szkodliwość społeczna musi zostać uwzględniona również przy ocenie konstytucyjności art. 212 § 2 k.k. ustanawiającego kwalifikowany typ przestępstwa zniesławienia dokonanego za pomocą środków masowego komunikowania. Podkreślił, że: „Z uwagi na szerszy rozmiar szkód wywołanych działaniem za pomocą środków masowego komunikowania zaostrzenie górnej granicy odpowiedzialności karnej za zniesławienie jest regulacją dopuszczalną i niegodzącą w art. 14 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji bowiem zaostrzona odpowiedzialność karna wynikająca z ustanowienia kwalifikowanego typu przestępstwa zniesławienia obejmuje jedynie takie działania za pomocą środków masowego komunikowania, które polegają na celowym albo wynikającym z nierzetelności i niezachowania wymaganej staranności pomawianiu innych osób o takie nieodpowiadające rzeczywistości postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć je w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności. Należy koniecznie zauważyć, że art. 212 § 2 k.k. przewiduje podniesienie tylko górnej granicy ustawowego zagrożenia karą, co umożliwia sądowi orzekającemu uwzględnić w konkretnym wypadku większy «ciężar gatunkowy» przestępstwa w nim opisanego w porównaniu z typem podstawowym, nie wyklucza jednak pominięcia przy wymiarze kary tej okoliczności, gdy nie ma istotnego znaczenia dla społecznej szkodliwości czynu oraz z punktu widzenia innych dyrektyw wymiaru kary, ale i nie uniemożliwia orzeczenia w konkretnej sprawie kary o wysokości mieszczącej się w granicach określonych w art. 212 § 1 k.k.” (tamże).

Jak trafnie wskazał Prokurator Generalny merytoryczna wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności art. 212 § 1 i 2 k.k. zawarta w wyroku zapadłym w sprawie o sygn. P 10/06 nie ograniczała się wyłącznie do dopuszczalności penalizacji zniesławienia jako takiego. Trybunał dokonał głębszej analizy problemu: „Art. 212 k.k. w § 1 i 2 przewiduje trójakiego rodzaju sankcje, mianowicie: grzywnę, ograniczenie wolności oraz pozbawienie wolności, przy czym w § 1 górną granicą tej ostatniej kary jest rok, a w § 2 – dwa lata. Kara pozbawienia wolności może być orzeczona w sytuacji, gdy zdaniem sądu ani grzywna, ani ograniczenie wolności nie byłyby sankcją odpowiednią do czynu stanowiącego przestępstwo zniesławienia (por. art. 58 § 1 k.k.). Wymierzając karę, sąd ma kierować się ogólnymi dyrektywami zawartymi w art. 53 k.k. Stosownie do art. 59 k.k. sąd może odstąpić od wymierzenia kary pozbawienia wolności, zaś na podstawie art. 69 k.k. wykonanie tej kary może być warunkowo zawieszona, przy czym zawieszając wykonanie kary sąd może zobowiązać skazanego m.in. do przeproszenia pokrzywdzonego albo do świadczenia pieniężnego (art. 72 § 1 pkt 2 i § 2 w związku z art. 49 k.k.), czyli zastosować środki podobne do przewidzianych przez prawo cywilne” (tamże).

Aby ocenić trafność stanowiska Prokuratora Generalnego o konieczności umorzenia postępowania w badanej sprawie, zasadnicze znaczenie ma zawarte w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 10/06 stwierdzenie:

„W ramach badania zgodności z Konstytucją trzeba uwzględnić całą treść wyrażonych w tych przepisach norm, czyli zarówno opis znamion czynu zabronionego, jak rodzaj i wysokość sankcji”.

Trzeba też uwzględnić to, że „dane dotyczące praktyki sądów polskich dowodzą, że z możliwości orzeczenia kary pozbawienia wolności za przestępstwo z art. 212 § 1 i 2 k.k. korzystają one w sposób nacechowany daleko idącą powściągliwością. Zagrożenie tą karą pełni więc w gruncie rzeczy tylko funkcję prewencyjną”. Zauważyć też należy, że: „Dobór właściwych środków zapobiegania i zwalczania przestępczości jest – w zasadzie – sprawą ustawodawcy (por. wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211), on bowiem w pierwszym rzędzie jest odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy także zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, obejmującego także ochronę przed zamachami na ich godność, wolność i własność. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w regulację tych środków byłaby uzasadniona, gdyby ustawodawca wprowadził takie kary, które ze względu na swój rodzaj lub wysokość musiałyby być oceniane jako naruszające postulat zachowania odpowiedniej proporcji między reakcją prawną i wywołującym ją stanem faktycznym, wynikający z wyrażonego w końcowej części art. 2 Konstytucji nakazu urzeczywistnienia sprawiedliwości w stosunkach społecznych. Zestawienie sankcji przewidzianych w art. 212 k.k. z sankcjami przewidzianymi za inne przestępstwa o podobnym stopniu społecznej szkodliwości nie uzasadnia takiej oceny. Nie można także zgodzić się z tezą, w myśl której dobro dotknięte sankcją karną powinno być tego samego typu co dobro naruszone przestępstwem”. A zatem „także w tym zakresie regulacja przewidziana w art. 212 k.k. nie może być uznana za naruszającą art. 14 i art. 54 Konstytucji. Ustalenie to nie oznacza oczywiście, że z konstytucyjnego punktu widzenia niedopuszczalne byłoby zmniejszenie obecnych sankcji, co jednak musiałoby się łączyć z ogólnym złagodzeniem całokształtu regulacji prawnokarnej lub z takimi zmianami sytuacji społecznej, które uzasadniałyby zasadniczo odmienną ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynów określonych w art. 212 § 1 i 2 k.k.” (*tamże*).

W sprawie zakończonej cytowanym wyrokiem kwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 212 § 2 k.k. został zatem poddany kompleksowej merytorycznej kontroli konstytucyjnej, tj. kontroli nie tylko w aspekcie dopuszczalności penalizacji zniesławienia jako takiego (w typie podstawowym oraz w typie kwalifikowanym), ale także w aspekcie przewidzianych sankcji. Jak już była o tym mowa, wzorcem kontroli konstytucyjnej w sprawie zakończonej tymże wyrokiem był m.in. art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazany jako podstawa kontroli także w niniejszej sprawie.

Nie został wtedy wskazany jako wzorzec art. 10 Konwencji, powołany przez Rzecznika w badanej sprawie.

Mając na uwadze postulat Prokuratora Generalnego umorzenia postępowania także w zakresie zgłoszonego przez RPO zarzutu niezgodności art. 212 § 2 k.k. w zakwestionowanym zakresie z art. 10 Konwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

Choć w wyroku o sygn. P 10/06 w sentencji jako wzorzec kontroli nie pojawił się art. 10 Konwencji, to z uzasadnienia tego orzeczenia jednoznacznie wynika, że w tamtej sprawie kontrola art. 212 § 2 k.k. została dokonana m.in. przez pryzmat art. 54 ust. 1 Konstytucji postrzeganego w związku z art. 10 Konwencji. Trybunał zauważył w szczególności, że „ETPC dopuszcza możliwość różnicowania zakresu obowiązków i odpowiedzialności związanej z korzystaniem z wolności wypowiedzi w zależności od użytych środków technicznych” (zob. także wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r., Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 5493/72). Trybunał rozważył nadto relację zachodzącą pomiędzy art. 54 ust. 1 Konstytucji a art. 10 Konwencji i wskazał w szczególności, że art. 54 ust. 1 Konstytucji zapewnia każdemu wolność: a) wyrażania poglądów, b) pozyskiwania informacji, c) rozpowszechniania informacji. Przepis ten ma najszerszy zakres przedmiotowy, dotyczy wyrażania poglądów w każdej formie i każdych okolicznościach. Z kolei zapewniona w art. 14 Konstytucji wolność prasy i innych środków społecznego przekazu jest w istocie podkreśleniem znaczenia szczególnego przejawu wolności, której dotyczy art. 54 ust. 1 Konstytucji. Zamieszczenie w Konstytucji odrębnego przepisu dotyczącego wolności środków społecznego przekazu uzasadnione jest tym, że ten wycinek wolności słowa uzyskał rangę zasady ustrojowej. Stało się tak nie tylko z uwagi na doświadczenia historyczne, ale przede wszystkim ze względu na powszechnie przyjmowany ścisły i konieczny związek zasady państwa demokratycznego i wolności środków społecznego przekazu. Przyjąć należy, że art. 14 Konstytucji nieprzypadkowo sąsiaduje z przepisami dotyczącymi wolności partii politycznych (art. 11), wolności tworzenia innych zrzeszeń (art. 12) oraz zasady decentralizacji władzy publicznej przede wszystkim w formie samorządu terytorialnego (art. 15 i art. 16). Wszystkie te założenia stanowią bowiem zaprzeczenie charakterystycznych cech niedemokratycznych państw autorytarnych i totalitarnych. Art. 14 wyrażający zasadę wolności środków społecznego przekazu jest podstawą także takich obciążających państwo obowiązków, które nie wynikają z treści art. 54 ust. 1 Konstytucji. Państwo ma nie tylko chronić tę wolność przez nieingerencję, ale również podejmować działania w sytuacji, gdyby faktyczna wolność środków społecznego przekazu była zagrożona. W uzasadnieniu wyroku o sygn. P 10/06 Trybunał podkreślił, że sama zasada wolności

środków społecznego przekazu nie może być podstawą do formułowania dodatkowych nie wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. Należy również podkreślić, że wolność środków społecznego przekazu prasy w rozumieniu art. 14 Konstytucji nie może oznaczać nieograniczonej swobody konkretnych wydawców lub dziennikarzy. W zasadę tę wpisane są immanentne ograniczenia, których podstawą są inne normy, zasady i wartości konstytucyjne. Trybunał wskazał, że chociaż w tekście art. 54 Konstytucji nie ma wzmianki o art. 31 ust. 3 Konstytucji, to jednak w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału nie może to być rozumiane w ten sposób, że wolność słowa i będąca jej przejawem wolność środków społecznego przekazu ma charakter absolutny i nie podlega ograniczeniom. Art. 31 ust. 3 ma charakter zasady ogólnej, stosowanej nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia, ewentualnie także poszczególne jej przesłanki, ale także wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa nie wspomina o możliwości wprowadzenia ograniczeń. Art. 31 ust. 3 jest zatem koniecznym dopełnieniem norm wyrażonych w art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok o sygn. P 10/06).

Trybunał dostrzegł też w cytowanym wyżej wyroku, że: „Wypowiedzi sądów w sprawie roli wolności słowa i wolności prasy często inspirowane są stanowiskiem, jakie wobec tych wartości konsekwentnie zajmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). Organ ten już w wyroku z 7 grudnia 1976 r. (wydanym w składzie plenarnym) sformułował doniosły pogląd, że swoboda wypowiedzi stanowi jeden z zasadniczych filarów społeczeństwa demokratycznego, jeden z podstawowych warunków jego postępu i rozwoju każdej osoby. Swoboda wypowiedzi nie ma się przy tym – zdaniem ETPC – ograniczać do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, uważane za nieobraźliwe lub neutralne, lecz odnosi się także do tych, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub części społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji, otwartości na inne poglądy, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo (zob. Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, sygn. 5493/72; por. I. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006, s. 31-45)”.

Z przywołanych powyżej wypowiedzi wynika jednoznacznie, że ustalając znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił art. 10 Konwencji oraz stanowisko ETPC dotyczące znaczenia gwarancji wynikającej z tego przepisu.

Powyższa konkluzja nie oznacza jednak automatycznie niedopuszczalności merytorycznego badania art. 212 § 2 k.k. z tak określoną podstawą kontroli. Istotne znaczenie dla stwierdzenia, czy w sprawie uruchamia się zakaz wynikający z zasady *ne bis in idem*, ma bowiem także treść podniesionego zarzutu. Konieczne jest tu jeszcze ustalenie, czy w badanej sprawie, w odniesieniu do zakwestionowanego przepisu, RPO powieli zarzuty, które były przedmiotem merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozstrzygniętej powołanym powyżej wyrokiem z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06.

Jak wskazano powyżej, we wniosku inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność zaskarżonego przepisu nie ze względu na sam fakt penalizacji zniesławienia w typie kwalifikowanym, lecz z uwagi na użyte w zaskarżonym przepisie wyrażenie „albo pozbawienia wolności do roku”, które powoduje, że przestępstwo zniesławienia w typie kwalifikowanym zagrożone jest alternatywnie także karą pozbawienia wolności.

Zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. W myśl zaś art. 32 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, w piśmie inicjującym kontrolę konstytucyjną należy m.in. sformułować zarzut „niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego”.

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym polega na sprecyzowaniu przez podmiot inicjujący postępowanie kontrolne krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadaniu ściśle określonej formy twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi tu „indywidualizowanie relacji pomiędzy poddanym kontroli (zakwestionowanym) aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli – wzorcem wskazanym przez skarżącego” (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113; por. także wyrok TK z 10 grudnia 2012 r., sygn. K 25/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 132).

Przedmiotowe granice kontroli wyznacza w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym związek pomiędzy normą kontrolowaną a normatywnym wzorcem kontroli. Prawidłowe sformułowanie zarzutu ma tu znaczenie przede wszystkim dla ustalenia, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe, w tym – przesłanka wynikająca z zasady *ne bis in idem* czy zasady *res iudicata*.

Jak wskazano powyżej, w badanej sprawie problem konstytucyjny, którego dotyczą zarzuty zgłoszone przez RPO, jest zbieżny z tym, który – w ramach kompleksowej kontroli konstytucyjności art. 212 § 1 i 2 k.k. – był przedmiotem merytorycznego badania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 10/06. Jak wynika

z przytoczonych powyżej obszernych fragmentów uzasadnienia wyroku w tej sprawie, to, że zniesławienie w typie kwalifikowanym jest zagrożone m.in. karą pozbawienia wolności, zostało przez Trybunał wzięte pod uwagę oraz skontrolowane przez pryzmat art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (powołanych w *petitum* tego wyroku), rozumianego z uwzględnieniem gwarancji wynikającej z art. 10 Konwencji (wskazanego w uzasadnieniu wyroku zapadłego w tej sprawie). Wyrażenie „albo pozbawienia wolności do roku”, przeciwko któremu kieruje zarzuty RPO, jako element art. 212 § 2 k.k. zbadanego w kontekście wzorców kontroli tożsamy z tymi, które zostały wskazane w niniejszej sprawie, zostało już zatem poddane kontroli konstytucyjnej Trybunału.

Zwracając raz jeszcze uwagę na tę okoliczność, że kontrola konstytucyjna art. 212 § 2 k.k., przeprowadzona w sprawie o sygn. P 10/06, uwzględniała standard ochronny wynikający z art. 10 Konwencji w brzmieniu nadanym mu przez orzecznictwo strasburskie, Trybunał Konstytucyjny podkreśla co następuje.

Zarówno z orzecznictwa strasburskiego, jak i z przywołanego powyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego w sprawie o sygn. P 10/06 wynika nakaz wstrzemięzliwego operowania karą pozbawienia wolności w odniesieniu do sprawców przestępstwa zniesławienia. W uzasadnieniu badanego wniosku, w nawiązaniu do orzecznictwa ETPC podniesiono, że trybunał strasburski, podobnie, jak Trybunał Konstytucyjny w wyroku zapadłym w sprawie P 10/06, uwypukla w swoim orzecznictwie szczególne znaczenie wolności słowa.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega potrzebę uzupełnienia tego wywodu o nawiązanie do wyroku trybunału strasburskiego z 17 grudnia 2004 r. w sprawie *Cumpănă i Mazăre* przeciwko Rumunii (skarga nr 33348/96), w którym podkreślono, że wymierzenie kary pozbawienia wolności za „przestępstwo prasowe” będzie usprawiedliwione jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Z przywołanego na wstępie pisma Ministra Sprawiedliwości z 11 kwietnia 2013 r. wynika, że praktyka orzecznicza nie koliduje z tym nakazem.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w badanej sprawie istnieje podstawa do umorzenia postępowania. Jak wskazano, w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 10/06, Trybunał Konstytucyjny nawiązał do wyrażenia budzącego wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy w niniejszej sprawie, a precyzyjnie rzecz ujmując – do systemu sankcji przewidzianych za zniesławienie. Argumenty, że kara pozbawienia wolności nie jest tu karą wyłączną, a nakaz proporcjonalności nakazuje sięganie po nią wyjątkowo – w takim tylko wypadku, gdy kary łagodniejszego rodzaju są niewystarczające – oraz wskazanie na tę okoliczność, że w praktyce orzeczniczej ogólnie stosuje się tę sankcję, w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, posłużyły Trybunałowi do wsparcia tezy o konstytucyjności art. 212 § 2 i 2 k.k. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał zatem kwestię konstytucyjną ujętą we wniosku RPO w niniejszej sprawie. Zaskarżony przepis poddano badaniu z perspektywy art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z uwzględnieniem znaczenia gwarancji wynikającej z art. 10 Konwencji. Istota zarzutu sformułowanego przez RPO nie zawiera istotnej „nowości”, która nie byłaby przedmiotem kontroli konstytucyjnej w tamtej sprawie. Wskazanie takiej nowości uzasadniałoby badanie zarzutu zgłoszonego przez RPO, wyłącznie jednak w kontekście nowych elementów, które nie były przedmiotem kontroli konstytucyjnej we wcześniej rozstrzygniętej sprawie (por. także wyrok TK z 10 grudnia 2012 r., sygn. K 25/11).

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego w zakresie, w jakim wskazując na zbędność wydania wyroku, pod rozważę Trybunału poddaje potrzebę umorzenia niniejszego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakaz płynący z przesłanki *ne bis in idem* rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym implikuje konieczność umorzenia postępowania w rozpatrywanej sprawie, bowiem RPO konstruując zarzut dotyczący art. 212 § 2 k.k., nie wskazał żadnych takich „nowych” elementów, które nie byłyby przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. P 10/06.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił, jak na wstępie.

70

POSTANOWIENIE
z dnia 18 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 1/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Wojciech Hermeliński
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 czerwca 2013 r., skargi konstytucyjnej BRE Bank Spółka Akcyjna o zbadanie zgodności:

- 1) art. 20 i art. 21 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, ze zm.) w zakresie, w jakim uchylając ustawę o opłacie skarbowej z 2000 r., nie przewidują regulacji przejściowych, umożliwiających zwrot niewykorzystanych urzędowych blankietów wekslowych bądź zwrot w trybie administracyjnoprawnym środków pieniężnych uiszczonych przez nabywców tych blankietów wekslowych, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 128, poz. 883) w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu wykorzystania po 31 grudnia 2006 r. urzędowych blankietów wekslowych nabytych przed 1 stycznia 2007 r. i niewykorzystanych przed tą datą, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 4 ust. 1 i art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532, ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za nadpłatę kwot, uiszczonych przez osobę niebędącą wystawcą weksla, z tytułu nabycia przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych, niewykorzystanych po tej dacie, z art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 3) w zakresie, w jakim nie uznaje za podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem o zwrot nadpłaty z tytułu niewykorzystanych blankietów wekslowych nabywcy tych blankietów, niebędącego wystawcą weksla, z art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 28 kwietnia 2011 r. BRE Bank Spółka Akcyjna (dalej: skarżąca lub spółka) wniósł o stwierdzenie niezgodności:

– art. 20 i art. 21 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, ze zm.; dalej: ustawa o opłacie skarbowej) w zakresie, w jakim uchylając ustawę o opłacie skarbowej z 2000 r., nie przewidują regulacji przejściowych, umożliwiających zwrot niewykorzystanych urzędowych blankietów wekslowych bądź zwrot w trybie administracyjnoprawnym środków pieniężnych uiszczonych przez nabywców tych blankietów wekslowych, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

– art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 128, poz. 883; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu wykorzystania po 31 grudnia 2006 r. urzędowych blankietów wekslowych nabytych przed 1 stycznia 2007 r. i niewykorzystanych przed tą datą z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

– art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 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 związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 4 ust. 1 i art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532, ze zm.; dalej: ustawa o opłacie skarbowej z 2000 r.) w zakresie, w jakim nie uznaje za nadpłatę kwot, uiszczonych przez osobę niebędącą wystawcą weksła, z tytułu nabycia przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych, niewykorzystanych po tej dacie, z art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji,

– art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim nie uznaje za podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem o zwrot nadpłaty z tytułu niewykorzystanych blankietów wekslowych nabywcy tych blankietów, niebędącego wystawcą weksła, z art. 64 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarżąca w okresie od czerwca do września 2006 r. nabyła 8 240 sztuk blankietów wekslowych na łączną kwotę 748 800 zł, z których wykorzystwała blankiety na kwotę 242 849 zł. Z dniem 1 stycznia 2007 r. weszła w życie kwestionowana w skardze ustawa o opłacie skarbowej, która zniósła obowiązek uiszczania opłaty skarbowej od wystawiania weksli. Przed 1 stycznia 2007 r. spółka nie wykorzystwała części blankietów i dlatego wystąpiła do Prezydenta Miasta Łodzi z wnioskiem o stwierdzenie, iż kwota ta stanowi nadpłatę w opłacie skarbowej oraz o jej zwrot. Prezydent Miasta Łodzi decyzją z 7 marca 2008 r. (nr IV RF 3120/37/2008) odmówił stwierdzenia nadpłaty. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) w Łodzi decyzją z 23 czerwca 2008 r. (nr S.K.O. 1557/2008).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z 28 stycznia 2009 r. (sygn. akt I SA/Łd 1128/08) oddalił skargę na decyzję SKO w Łodzi. W uzasadnieniu sąd stwierdził, że spółka, płacąc za blankiety weksli, spełniła świadczenie o charakterze cywilnoprawnym, wynikające z ich zakupu. Zdaniem WSA, w Łodzi skarżąca nie była podmiotem zobowiązanym do uiszczenia opłaty skarbowej i w konsekwencji nie dokonała jej zapłaty w rozumieniu przepisów ustawy o opłacie skarbowej. Sąd ustalił także, że zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej podatnikiem, w przypadku opłaty skarbowej od czynności wystawienia weksła, a tym samym podmiotem uprawnionym do żądania zwrotu nadpłaty w tej opłacie, jest wystawca weksła, nie zaś nabywca urzędowych blankietów weksli. Z kolei obowiązek podatkowy powstaje w przypadku wystawienia weksła, a nie zakupu urzędowego blankietu weksła. Z tego względu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, że spółka nie była podmiotem, który zapłacił na rzecz organu gminy nienależną opłatę skarbową.

Skarga kasacyjna od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 7 października 2010 r. (sygn. akt II FSK 913/09). NSA podzielił argumentację zawartą w zaskarżonym wyroku, podkreślając, że podatnikiem z tytułu opłaty skarbowej mógł być wyłącznie wystawca weksła. Skarżąca nie mogła też być uznana za płatnika opłaty skarbowej, gdyż ustawa nie przewidywała możliwości obliczenia, poboru oraz wpłacenia opłaty skarbowej od weksli za pośrednictwem płatnika. W ocenie NSA, wydatki poniesione przez skarżącą na nabycie urzędowych blankietów wekslowych przed 1 stycznia 2007 r., niewykorzystanych przed tym dniem, nie mogły być uznane za nadpłatę w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej, a tym samym prawnie niedopuszczalnym byłby zwrot tychże wydatków w trybie i na zasadach przewidzianych w art. 75 § 1 i 2 ordynacji podatkowej.

1.2. W uzasadnieniu skargi spółka stwierdziła, że względem wszystkich zakwestionowanych w niej przepisów należy postawić zarzut pominięcia legislacyjnego, a zatem niepełnego uregulowania przez ustawodawcę materii wykorzystania blankietów wekslowych po likwidacji opłaty skarbowej od weksli, a także kwestii możliwości uznania za nadpłatę kwot uiszczonych przez osobę niebędącą wystawcą weksła z tytułu nabycia przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych, które nie zostały wykorzystane po tej dacie, a które w związku z likwidacją opłat skarbowych od weksli utraciły wszelką wartość.

1.2.1. Konkretyzując zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżąca najpierw odniosła się do niezgodności art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Przypomniała, że ustawa o opłacie skarbowej została opublikowana 8 grudnia 2006 r. i że zgodnie z przepisem wprowadzającym weszła w życie 1 stycznia 2007 r., a więc po 19-dniowej *vacatio legis*. Wraz z wejściem w życie kwestionowanej ustawy doszło do likwidacji obowiązku uiszczania opłaty skarbowej od wystawiania weksli, więc urzędowe blankiety wekslowe, które dokumentowały poniesienie opłaty skarbowej, przestały mieć jakąkolwiek wartość majątkową. W rezultacie nabywcy blankietów wekslowych, którzy nie zużyli ich przed zmianą przepisów ustawy

o opłacie skarbowej, znaleźli się w sytuacji, w której nie mogli ich już wykorzystać, mimo że dokonali wydatków na ich nabycie. W ten sposób nabywcy blankietów na skutek zmian wprowadzonych 1 stycznia 2007 r. doznali uszczerbku majątkowego. Spółka podkreśliła, że działała w zaufaniu do państwa, iż będzie mogła posługiwać się urzędowymi blankietami wekslowymi przez okres ponad 4 lat (co wynikało, jej zdaniem, z § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie sposobu zapłaty i zwrotu opłaty skarbowej, Dz. U. Nr 137, poz. 975). Wbrew temu, skarżąca została wprowadzona w błąd, gdyż ustawodawca zlikwidował urzędowe blankiety wekslowe jako formę uiszczenia opłaty skarbowej. Spółka podniosła, że przekazane przez nabywców blankietów środki pieniężne zasiliły budżety gmin pomimo to, że weksel nie został wystawiony. Dlatego wprowadzeniu nowej ustawy o opłacie skarbowej powinna towarzyszyć możliwość odzyskania środków przekazanych gminom albo uregulowania blankietami wekslowymi innych należności publicznoprawnych. Brak regulacji przejściowych w zakresie wykorzystania nabytych blankietów wekslowych doprowadził do naruszenia prawa własności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady ochrony interesów w toku.

1.2.2. W dalszej części skargi spółka odniosła się do niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji i zwróciła uwagę na podobieństwo likwidacji znaków opłaty skarbowej oraz blankietów wekslowych. Względem pierwszej formy uiszczania daniny publicznej – wywodzi skarżąca – ustawodawca przewidział w art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej możliwość dalszego korzystania (do końca 2008 r.) ze znaków opłaty skarbowej. Ustawodawca nie wprowadził podobnego rozwiązania w odniesieniu do blankietów wekslowych i to pominięcie ustawodawcze doprowadziło do naruszenia prawa „do równego traktowania własności”. Skarżąca podkreśliła, że ustawodawca miał świadomość, że w odniesieniu do blankietów wekslowych powinien wprowadzić regulacje pozwalające na korzystanie z nich przez pewien czas, tak by ich posiadacze nie ponieśli szkody majątkowej. Przemawia za tym pierwotna wersja projektu ustawy zmieniającej. W projekcie z 21 lutego 2007 r. przewidziano bowiem, że ze względu na poniesione przez podatników koszty związane z zakupem znaków opłaty skarbowej i urzędowych blankietów wekslowych, a także fakt, że wpływy ze sprzedaży tych znaków wartościowych zasilały budżety właściwych gmin, zasadne jest umożliwienie podatnikom ich wykorzystania. Kwestia ta była również przedmiotem analiz w postępowaniu legislacyjnym w Sejmie i choć ostatecznie rozwiązania te nie zostały przyjęte, to jednak wskazują na daleko idące podobieństwo sytuacji prawnej posiadaczy znaków opłaty skarbowej oraz blankietów wekslowych. Po zmianie stanu prawnego 1 stycznia 2007 r. posiadacze niewykorzystanych blankietów wekslowych znaleźli się w sytuacji gorszej aniżeli posiadacze znaków opłaty skarbowej. Zdaniem skarżącej, takie zróżnicowanie dwóch grup adresatów prawa jest niedopuszczalne, gdyż przyjęte kryterium różnicujące nie znajduje żadnego uzasadnienia. Prowadzi to do naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2.3. Trzecim zaskarżonym przepisem jest art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej. Skarżąca przywołała jako przepis związkowy art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 4 ust. 1 i art. 6 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r., z którego wynika, że w przypadku zakupu urzędowych blankietów wekslowych dochodziło do uiszczenia opłaty skarbowej. I chociaż obowiązek podatkowy powstawał w momencie wystawienia weksla, to jednak ze względu na konieczność uregulowania należności z tytułu zakupu urzędowych blankietów wekslowych do zapłaty opłaty skarbowej dochodziło *de facto* już w momencie ich nabycia. Skarżąca wyraziła przekonanie, że z chwilą wygaśnięcia obowiązku uiszczania opłaty skarbowej z dniem 1 stycznia 2007 r. kwoty zapłacone z tytułu tej opłaty od blankietów wekslowych, które nie zostały wykorzystane przed tą datą, stały się kwotami nienależnie pobranymi przez organy podatkowe. Zaskarżony art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej nie przewiduje jednak sytuacji, w której zobowiązanie podatkowe zostało uregulowane przed powstaniem obowiązku podatkowego przez podmiot inny niż podatnik. Niepełny charakter tej regulacji prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa własności środków finansowych, które z chwilą zmiany stanu prawnego stały się nienależne organom podatkowym. Ta luka normatywna prowadzi także, zdaniem skarżącej, do naruszenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, gdyż nabywcy blankietów wekslowych nie mogą uzyskać odpowiedniego odszkodowania.

1.2.4. Ostatni zarzut rozpatrywanej skargi konstytucyjnej dotyczy art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej i wskazuje na zbyt wąskie ukształtowanie grupy podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o nadpłatę. Kwestionowany art. 75 § 1 ordynacji podatkowej przewiduje takie uprawnienie jedynie dla podatników, a pomija podmioty, które poniosły ciężar zobowiązania podatkowego za podatników. Skarżąca wskazała, że chociaż nabywcy blankietów, którzy zakupili je i nie wystawili weksli, nie są podatnikami w rozumieniu przepisów ustawy o opłacie skarbowej, to jednak ekonomicznie ponieśli ciężar tego podatku. Dodatkowo podmioty te doznały szkody w związku z nienależnie pobraną od nich opłatą skarbową przez brak możliwości dostosowania się do nowej sytuacji prawnej. Skarżąca została więc pozbawiona możliwości dochodzenia kwot, które okazały się nienależne na skutek likwidacji opłaty skarbowej. W rezultacie doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa własności, a uszczuplenie to nastąpiło na rzecz gminy, która przychód z tytułu sprzedaży

blankietów wekslowych rozpoznała jak dochód z opłaty skarbowej. Powyższe ukształtowanie sytuacji prawnej spółki prowadzi, jej zdaniem, także do naruszenia konstytucyjnego prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów publicznych.

1.3. Zarządzeniem z 17 czerwca 2011 r. wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej sędzieja Trybunału Konstytucyjnego wezwał pełnomocnika skarżącej do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) dokładne określenie przedmiotu skargi i wykazanie, że art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej oraz art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o przysługujących skarżącej prawach lub wolnościach konstytucyjnych; 2) wskazanie, jakie prawa podmiotowe wynikające z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1-3 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji zostały naruszone przez zakwestionowane w skardze przepisy oraz 3) określenie sposobu tego naruszenia.

1.4. W piśmie procesowym z 4 lipca 2011 r. skarżąca ustosunkowała się do tego zarządzenia.

2. Sejm w piśmie swego Marszałka z 24 maja 2012 r. zajął stanowisko w sprawie i – 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) wniósł o umorzenie postępowania w całości z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Zgodnie ze stanowiskiem Sejmu, art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, wyroku NSA z 7 października 2010 r. Zdaniem Sejmu, nie znajduje uzasadnienia w treści tego wyroku twierdzenie skarżącej, że NSA zastosował te przepisy i na ich podstawie uznał, iż ze względu na brak w nich uregulowania w zakresie wykorzystania lub przyznania odszkodowania z tytułu niewykorzystanych przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych, nie było podstaw do przyznania zwrotu nadpłaty opłaty skarbowej. Sąd odmówił uznania kwoty wydanej na nabycie niewykorzystanych blankietów wekslowych za nadpłatę w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej wyłącznie dlatego, że nabycie tych blankietów nie prowadziło do powstania obowiązku podatkowego, a skarżąca nie zyskała przymiotu podatnika, który byłby uprawniony do stwierdzenia i zwrotu nadpłaty na podstawie art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 1 ordynacji podatkowej.

Podobnie Sejm uznał za pozbawione podstaw twierdzenie skarżącej, że to właśnie brak przepisów przejściowych w ustawie o opłacie skarbowej, dotyczących urzędowych blankietów wekslowych, skłonił NSA do przyjęcia, iż w danym przypadku nie można mówić o nadpłacie opłaty skarbowej. W ocenie Sejmu, NSA nie postrzegał tych przepisów jako pozostających w bezpośrednim związku z rozstrzyganą sprawą, gdyż odrzucił wniosek skarżącej o wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności art. 20 ustawy o opłacie skarbowej, wskazując, iż przepis ten nie miał decydującego wpływu na wynik rozstrzyganej sprawy.

Na tych podstawach Sejm uznał, że postępowanie w części dotyczącej kontroli konstytucyjności art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej w zakresie, w jakim nie zawierają regulacji przewidującej wykorzystanie urzędowych blankietów wekslowych nabytych i niewykorzystanych przed 1 stycznia 2007 r., powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej, Sejm zwrócił uwagę, że przepis ten, mimo iż formalnie nie został uchylony, przestał obowiązywać wraz z upływem okresu jego stosowania w dniu 31 grudnia 2008 r., a więc przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w sprawie. Okoliczność ta prowadzi zasadniczo do umorzenia postępowania przed Trybunałem na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, chyba że wydanie wyroku jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw zgodnie z art. 39 ust. 3 tej ustawy. W opinii Sejmu, w niniejszej sprawie nie ma możliwości zastosowania tego drugiego przepisu. Ewentualne orzeczenie Trybunału stwierdzające niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim pomija niewykorzystane urzędowe blankiety wekslowe, nie zmieniliby sytuacji prawnej ich posiadaczy ze względu na upływ czasu, w którym przepis ten dopuszczał możliwość wykorzystania znaków opłaty skarbowej. Rozszerzenie przedmiotowego zakresu tej regulacji na urzędowe blankiety wekslowe nie mogłoby stanowić skutecznego środka przywrócenia ochrony praw skarżącej, które – w jej ocenie – zostały naruszone na skutek obowiązywania kwestionowanej regulacji. Dla zmiany sytuacji prawnej posiadaczy niewykorzystanych blankietów wekslowych konieczna jest ingerencja ustawodawcy i wydanie stosownej regulacji, która przewidywałaby *pro futuro* możliwość uiszczenia opłaty skarbowej przy wykorzystaniu tych blankietów. Przyjęcie takiego unormowania leży poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Zdaniem Sejmu, art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej nie był też podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Stąd odrębną podstawą umorzenia postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności jest także art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej, Sejm podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w postanowieniu z 29 listopada 2010 r. (sygn. P 45/09) i uznał, że ustawodawca opowiedział się za modelem nadpłaty jako instytucji prawa podatkowego, która może istnieć tylko w ramach zobowiązania podatkowego. Instytucja nadpłaty przewidziana w ordynacji podatkowej dotyczy nienależnego świadczenia publicznoprawnego spełnionego przez podatnika w związku z realizacją ciężącego na nim zobowiązania prawnopodatkowego na rzecz Skarbu Państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Sejmu, ustawodawca, realizując taki normatywny model nadpłaty podatku lub opłaty skarbowej, świadomie pozostawił poza zakresem regulacji odpowiednich przepisów ordynacji podatkowej te przypadki, w których ekonomiczny ciężar wiążący się z nabyciem urzędowych blankietów wekslowych został poniesiony poza stosunkiem prawnopodatkowym przez podmiot inny niż podatnik. Jak zaznaczył Sejm, dotyczy to również przypadku skarżącej, która poniosła koszty nabycia urzędowych blankietów wekslowych, licząc, że zostaną jej one skompensowane przez wystawców weksli w chwili ich wystawienia przy wykorzystaniu tych blankietów, do czego jednak nie doszło wskutek zniesienia obowiązku opłaty skarbowej od weksli. W ocenie Sejmu, w modelu regulacyjnym nadpłaty przyjętym w ordynacji podatkowej przypadek taki nie mógł zostać objęty zakresem przepisów o zwrocie nadpłaty opłaty skarbowej, ponieważ kwoty wydatkowane przez skarżącą na nabycie tych blankietów nie miały charakteru daniny publicznoprawnej uiszczanej w ramach stosunku prawnopodatkowego. Były one natomiast świadczeniem spełnionym w ramach stosunku cywilnoprawnego, tj. w wykonaniu umowy kupna blankietów wekslowych. Cywilnoprawnego charakteru tego zobowiązania nie zmienia także okoliczność, że kwoty uiszczane w celu jego wykonania zostały następnie przekazane na rachunek właściwej gminy i stanowiły jej dochód. Zdaniem Sejmu, należy przyjąć, że właściwym trybem dochodzenia zwrotu świadczenia uiszczanego na rzecz podmiotu publicznego, które okazało się nienależne ze względu na niepowstanie zobowiązania podatkowego, jest postępowanie w sprawach cywilnych, gdzie materialnoprawną podstawę dochodzenia w tym trybie roszczeń mogą stanowić odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu i świadczeniu nienależnym (art. 410 § 2 k.c.).

Zdaniem Sejmu, obowiązujący model regulacji nadpłaty, odwołujący się do elementów istniejącego stosunku prawnopodatkowego, mieści się w zakresie uznania ustawodawcy oraz jest w pełni legitymowany w świetle wartości i zasad konstytucyjnych. Ustawodawcy nie można postawić zasadnie zarzutu pominięcia legislacyjnego, podniesionego przez skarżącą, ponieważ nie jest spełniony wymóg tożsamości (lub przynajmniej podobieństwa) materii uregulowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, które z uwagi na zasady konstytucyjne powinny być się w nim znaleźć. Realizacja przez ustawodawcę spójnej koncepcji nadpłaty daniny publicznoprawnej w ramach istniejącego zobowiązania podatkowego uzasadnia bowiem pozostawienie poza jej zakresem przypadków, w których osoby niebędące podatnikami poniosły koszty związane z nabyciem urzędowych blankietów wekslowych, które ostatecznie nie zostały wykorzystane do zapłaty opłaty skarbowej od weksli z uwagi na zniesienie tego obowiązku publicznoprawnego.

W ocenie Sejmu, zarzut skarżącej dotyczący niekonstytucyjności art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej zmierza do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, że zgodny z Konstytucją byłby inny, alternatywny, model nadpłaty podatku, w którym uprawnionymi do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie i zwrot nadpłaty byłoby nie tylko podatnicy w ramach istniejącego zobowiązania podatkowego, ale również inne podmioty, które poniosły ekonomiczny wydatek na poczet przyszłego, potencjalnego zobowiązania podatkowego, do którego powstania jednak nie doszło. Wydanie takiego orzeczenia wykraczałoby jednak – zdaniem Sejmu – poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego jako ustawodawcy negatywnego i naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału władzy.

Na tych podstawach Sejm wniósł o uznanie, że postępowanie w części dotyczącej kontroli zgodności z Konstytucją art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 4 ust. 1 i art. 6 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r. oraz art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 kwietnia 2012 r. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wniósł o umorzenie postępowania, gdyż wydanie wyroku w sprawie jest niedopuszczalne.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu wykorzystania po 31 grudnia 2006 r. urzędowych blankietów wekslowych nabytych przed 1 stycznia 2007 r. i niewykorzystanych przed tą datą, Prokurator Generalny podniósł, że przepis ten nie był – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącej. Wprawdzie NSA odniósł się w uzasadnieniu wyroku do art. 2 ust. 1

ustawy zmieniającej, ale tylko w kontekście braku podstaw do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem postępowania przed organami podatkowymi oraz sądami administracyjnymi była kwestia uznania wydatków, poniesionych przez skarżącą przed 1 stycznia 2007 r. na nabycie urzędowych blankietów wekslowych, za nadpłatę w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej oraz zwrotu tych wydatków na podstawie art. 75 § 1 tej ustawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, podstawę ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej stanowiły art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 2 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej nakazującym stosowanie przepisów ordynacji podatkowej do opłaty skarbowej. W związku z tym uznał on zasadność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Jednocześnie Prokurator Generalny zauważył, że w przypadku art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej intencją ustawodawcy było przyznanie możliwości wykorzystania do 31 grudnia 2008 r. znaków opłaty skarbowej nabytych i niewykorzystanych przed 1 stycznia 2007 r. Ze względu na ograniczony w czasie zakres obowiązywania tego przepisu, utracił on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK i nie został zastosowany przez NSA w sprawie skarżącej jako podstawa rozstrzygnięcia. Jak jednak zaznaczył Prokurator Generalny, w odniesieniu do art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej nie zachodzi przesłanka z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, umożliwiająca dokonanie przez Trybunał kontroli nieobowiązującego już przepisu, nawet gdyby przyjąć, że stanowił on podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącej. W ocenie Prokuratora Generalnego, ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, uznające niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim brak w nim regulacji pozwalającej na dokonanie, po 31 grudnia 2006 r., zapłaty opłaty skarbowej za pomocą urzędowych blankietów wekslowych nabytych i niewykorzystanych przed tą datą, nie spełniłoby funkcji restytucyjnej, gdyż nie zmieniłoby sytuacji prawnej posiadaczy niewykorzystanych blankietów. Ponadto, z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu, orzeczenie Trybunału nie mogłoby zastąpić ustawodawcy i wprowadzić regulacji przywracającej obowiązywanie kwestionowanego unormowania, poszerzonego o możliwość zapłaty opłaty skarbowej w przyszłości za pomocą urzędowych blankietów wekslowych. Wykraczałoby to – zdaniem Prokuratora Generalnego – poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego jako ustawodawcy negatywnego i naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału władzy.

Oceniając dopuszczalność rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy te mają charakter przepisów końcowych, a nie przejściowych. Jak jednak zaznaczył Prokurator, podniesiony w skardze zarzut niekonstytucyjności nie dotyczy treści tych przepisów. Poza tym zakwestionowane przepisy nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. W związku z tym Prokurator Generalny uznał, że postępowanie w części dotyczącej badania zgodności z Konstytucją art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w odniesieniu do art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 4 ust. 1 i art. 6 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r. oraz art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej został sformułowany zarzut niekonstytucyjnego pominięcia ustawodawczego. Zakwestionowanym regulacjom zarzucono niekonstytucyjność: w pierwszym przypadku – w zakresie, w jakim nie uznaje za nadpłatę podatku kwot uiszczonych przez nabywcę, niebędącego wystawcą weksla, z tytułu nabycia przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych niewykorzystanych po 31 grudnia 2006 r.; w drugim przypadku – w zakresie, w jakim nie uznaje za podmiot uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o zwrot nadpłaty z tytułu niewykorzystanych blankietów wekslowych nabywcy tych blankietów, niebędącego wystawcą weksla.

Oceniając dopuszczalność rozpoznania powyższych zarzutów, Prokurator Generalny odniósł się do zawartych w tych przepisach uregulowań dotyczących instytucji nadpłaty w kontekście nieobjęcia nimi zwrotu kwot wydatkowanych z tytułu nabycia urzędowych blankietów wekslowych przed 1 stycznia 2007 r., które nie zostały przed tą datą wykorzystane. Z uwzględnieniem orzecznictwa oraz poglądów doktryny w przedmiocie nadpłaty, Prokurator Generalny skonstatował, że instytucja nadpłaty uregulowana w ordynacji podatkowej dotyczy bezpodstawnie uzyskanego przez wierzyciela podatkowego świadczenia podatkowego, które musi być zrealizowane w ramach stosunku prawnopodatkowego łączącego podmiot stosunku zobowiązaniowego w prawie podatkowym, na którym generalnie ciążyą zobowiązania podatkowe wobec wierzyciela, z organem podatkowym. Natomiast zgodnie z art. 75 § 1 ordynacji podatkowej podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o stwierdzenie nadpłaty jest jedynie podatnik, tj. osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu; dodatkowo przepis ten dotyczy sytuacji, gdy podatnik kwestionuje zasadność lub wysokość podatku pobranego przez płatnika, podczas gdy przepisy ustawy o opłacie skarbowej oraz innych ustaw podatkowych nie przewidywały w ogóle możliwości obliczenia,

poboru oraz wpłacenia opłaty skarbowej od weksli za pośrednictwem płatnika (dotyczyło to także wpłat z tytułu nabycia urzędowych blankietów weksli).

Odnosząc się do charakteru prawnego wpłat dokonanych z tytułu nabycia urzędowych blankietów wekslowych, Prokurator Generalny odwołał się do art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej, zgodnie z którym przepisy ordynacji podatkowej stosuje się do opłaty skarbowej. Oznacza to, że dla stwierdzenia nadpłaty opłaty skarbowej oraz jej zwrotu muszą być spełnione przesłanki określone w przepisach dotyczących nadpłaty podatku oraz jej zwrotu. Jak jednak podniósł Prokurator Generalny, kwota uiszczona z tytułu nabycia urzędowego blankietu weksla nie była podatkiem. Z kolei zobowiązanie podatkowe dotyczące opłaty skarbowej powstawało w chwili wystawienia weksla (art. 6 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r.); obowiązek zapłaty opłaty skarbowej dotyczył weksla, a nie urzędowego blankietu wekslowego. Natomiast zobowiązaniem do uiszczenia opłaty skarbowej, tj. podatnikiem opłaty skarbowej, był wystawca weksla, a nie nabywca urzędowego blankietu wekslowego. Obowiązek uiszczenia należności z tytułu nabycia urzędowych blankietów wekslowych nie wynikał z ustaw podatkowych, w tym przypadku z ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r., jak również z przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, świadczenia pieniężne uiszczone tytułem zapłaty za urzędowe blankiety wekslowe nie mogą też być uznane za inne opłaty w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej. Wprowadzie wpływy ze sprzedaży blankietów wekslowych stanowiły dochód gminy, ale kwoty te nie były bezpośrednio pobierane od nabywców przez organy władzy publicznej. Nabywanie urzędowych blankietów wekslowych następowało w drodze cywilnoprawnej na podstawie umowy sprzedaży między nabywcą a podmiotem sprzedającym, a należne kwoty nabywcy przekazywali na rzecz indywidualnego dystrybutora lub Banku PKO BP, przy czym w cenie mieściła się kwota opłaty skarbowej w wysokości wskazanej na winiecie blankietu; następnie dochody te były przekazywane na rzecz gminy w wysokości pomniejszonej o stosowne prowizje. W przypadku wystawienia weksla nie istniał zatem prawny obowiązek dokonania opłaty skarbowej za pomocą urzędowych blankietów, ponadto ustawodawca nie wprowadził obowiązku ich nabywania. Tylko w przypadku gdy od wystawionego weksla miała być zastosowana uproszczona forma zapłaty opłaty skarbowej za pomocą urzędowego blankietu wekslowego, konieczne było wcześniejsze jego nabycie i uiszczenie z tego tytułu stosownej kwoty. Uiszczenie należności za urzędowy blankiet wekslowy związane było z jego faktycznym nabyciem i późniejszą możliwością dokonania za jego pomocą opłaty skarbowej z tytułu wystawienia weksla. Dzięki temu wystawca weksla korzystał z możliwości wniesienia opłaty skarbowej w uproszczonej formie. Natomiast nabywca urzędowego blankietu wekslowego niebędący wystawcą weksla stawał się jedynie właścicielem blankietu.

Prokurator Generalny zaznaczył, że kwoty wpłacone z tytułu nabycia urzędowych blankietów wekslowych nie mają charakteru świadczeń pieniężnych, które mogłyby być uznane za daniny publiczne, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej dotyczące nadpłaty podatku. Wynika to z faktu, że kwoty te zostały uiszczone w związku z kupnem blankietów w drodze umowy cywilnoprawnej i nie stanowią świadczenia pieniężnego, którego uiszczenie stanowiłoby wykonanie zobowiązania podatkowego wynikającego z obowiązku podatkowego. Z tytułu zakupu urzędowych blankietów wekslowych ich nabywca nie stał się podatnikiem zobowiązaniem do uiszczenia opłaty skarbowej od wystawionego weksla. Ponadto między nabywcą tych blankietów a jednostką samorządu terytorialnego (jej organem), na rzecz której wpływały kwoty z tytułu nabycia blankietów, nie istniał żaden stosunek o charakterze prawnopodatkowym.

Na podstawie przedstawionej argumentacji Prokurator Generalny stwierdził, że kwestia zwrotu należności z tytułu nabycia urzędowych blankietów wekslowych niewykorzystanych przed 1 stycznia 2007 r., tj. przed zniesieniem opłaty skarbowej od weksli, nie mieści się w materii instytucji nadpłaty podatku. W związku z tym nie można – zdaniem Prokuratora Generalnego – uznać, że materia unormowana w art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej oraz materia pozostawiona poza zakresem tych przepisów, wskazana przez skarżącą, są tożsame. Braku wskazanych przez skarżącą elementów normatywnych tych przepisów nie można uznać za pominięcie ustawodawcze, tylko za świadomą decyzję ustawodawcy, dopuszczalną z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych.

W związku z powyższym Prokurator Generalny uznał, że postępowanie w części dotyczącej kontroli zgodności z Konstytucją art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej w kwestionowanym zakresie podlega umorzeniu – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4. W piśmie z 26 marca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu dotyczącym rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W związku z wątpliwościami podniesionymi w stanowiskach Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu dotyczącymi warunków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, Trybunał postanowił ponownie rozważyć dopuszczalność wydania orzeczenia. Z utrwalonego orzecznictwa TK wynika, że Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. W szczególności, skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Ponieważ przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi (zob. np. postanowienia z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 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).

2. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wielu wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Konstytucyjny model skargi zakłada, że podstawą prawną orzeczenia mogą być wyłącznie te przepisy, które zawierają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. W postępowaniu ze skargi konstytucyjnej wykluczone jest kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej przepisów aktu normatywnego, które nie kształtowały sytuacji prawnej skarżącego (zob. postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dla ustalenia, czy dany przepis był podstawą prawną orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, niezbędne jest dokonanie analizy rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych wskazanych przez skarżącego. Trybunał jest więc każdorazowo obowiązany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, którym orzeczono ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Ustalenie, że ostateczne orzeczenie sądu lub organu władzy publicznej nie zapadło na podstawie zaskarżonego przepisu, skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania (zob. postanowienie TK z 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74).

2.1. Pierwszy z zarzutów rozpatrywanej skargi konstytucyjnej został podniesiony względem przepisów końcowych ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1282, ze zm.; dalej: ustawa o opłacie skarbowej), tj. art. 20 i art. 21 tej ustawy. Pierwszy z nich jest przepisem derogacyjnym, stanowiącym, że „Traci moc ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532, [...])”. Z kolei zgodnie z art. 21 ustawy o opłacie skarbowej, ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Względem tych przepisów spółka formułuje zarzut zakresowy, domagając się stwierdzenia ich niekonstytucyjności w zakresie, w jakim „nie przewidują regulacji przejściowych, umożliwiających zwrot niewykorzystanych urzędowych blankietów wekslowych bądź zwrot w trybie administracyjnoprawnym środków pieniężnych uiszczonych przez nabywców tych blankietów wekslowych”. Ewentualne odniesienie się do tak sformułowanego żądania skargi musi poprzedzić ustalenie, czy przepisy te w ogóle mogą zostać uznane za podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącej. Dopiero po stwierdzeniu, że miały one bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, otwiera się możliwość ustalenia, czy ustawodawca nie pominął w ich treści materii, które powinien był uregulować z uwagi na ochronę wskazanych przez skarżącą jej konstytucyjnych wolności lub praw.

2.1.1. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego i Sejmu, że art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej nie mogą być uznane za podstawę prawną orzeczenia o prawach skarżącej. Zaliczenie przez spółkę przepisu derogacyjnego oraz przepisów o wejściu w życie aktu prawnego do podstawy normatywnej wydanych w jej sprawie rozstrzygnięć opiera się na zbyt uproszczonym rozumieniu art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, kontrola Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do ustawy lub innego aktu normatywnego – *verba legis* – „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o (...) wolnościach lub prawach albo o (...) obowiązkach określonych w Konstytucji”. Uproszczenie, jakiego dopuściła się skarżąca, polega – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – na zatarciu różnicy między przepisami, które bezpośrednio kształtują sytuację prawną skarżącej, od innych przepisów, mających charakter uboczny, których celem jest bezkolizyjne wprowadzenie aktu prawnego do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

2.1.2. Współcześnie nie budzi wątpliwości, że w warunkach częstych zmian prawa niezbędne jest, by każdy akt prawny precyzyjnie określał moment jego wejścia w życie oraz rozstrzygał o mocy obowiązującej aktu dotychczas normującego daną materię. Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu organy państwa zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach określonych przez akty normatywne, które – jak wynika z art. 88 Konstytucji – muszą wejść w życie po uprzednim ogłoszeniu. Dla realizacji tego wymogu konstytucyjnym obowiązkiem każdego sądu lub organu władzy publicznej jest ustalenie obowiązujących przepisów, które są niezbędne do prawidłowego dokonania procesu subsumcji. Ten proces kwalifikacji prawnej wymaga więc zbadania, czy przepis, który sąd lub organ zamierza przyporządkować do określonego stanu faktycznego, obowiązywał, tj. czy został prawidłowo ogłoszony, a następnie, czy nie utracił mocy obowiązującej na skutek derogacji ustawowej lub trybunalskiej. Z powyższych względów sądy lub organy rozstrzygające sprawę muszą odnosić się do treści przepisów końcowych, gdyż czynią to dla poprawnego ustalenia skutków prawnych działań podjętych przez stronę postępowania przed organem lub sądem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odniesienie się do przepisów derogacyjnych oraz przepisów o wejściu w życie ustawy nie czyni ich podstawą prawną orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wspomniane dwa rodzaje przepisów końcowych pełnią rolę wskazówki intertemporalnej i pozwalają wybrać organom stosującym prawo przepisy, które dopiero w kolejnym etapie ustalania konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego pozwolą sądowi lub organowi orzec ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Przyjęcie za skarżącą ekstensywnego rozumienia podstawy prawnej orzeczenia prowadziłoby do trudnych do zaakceptowania wniosków. Nie ulega wątpliwości, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika związek między przepisem będącym przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia. Związek ten powinien mieć przy tym charakter adekwatny, prowadzący do wskazania przepisów, które bezpośrednio prowadziły do ukształtowania sytuacji prawnej. Nieuzasadnione natomiast jest poprzestanie na określeniu związku między podstawą prawną orzeczenia a tym rozstrzygnięciem przez ustalenie, że hipotetyczne wyeliminowanie danego przepisu prowadziłoby do zmiany rozstrzygnięcia, gdyż w takim przypadku do podstawy tej należałoby zakwalifikować bliżej nieokreśloną grupę przepisów.

2.1.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza także, że skarżąca błędnie utożsamiała przepisy przejściowe z przepisami końcowymi ustawy o opłacie skarbowej, podczas gdy między nimi istnieje zasadnicza różnica. Pierwsze z nich regulują sytuacje intertemporalne, tj. „określone sytuacje prawne pewnych podmiotów powstałe «za rządów dawnego prawa», trwają po wejściu w życie «nowego prawa», względnie sytuacje prawne powstałe «pod rządami dawnego prawa» ustają z powodu wejścia w życie «nowego prawa»” (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 83). Drugie – przepisy końcowe „zawsze dotyczą innych przepisów prawnych” i – jak w rozpatrywanej sprawie – w drodze samoderogacji eliminują przepisy z systemu prawa (tamże, s. 103). Zarzut stawiany przez skarżącą odnosi się do braku regulacji przejściowych, umożliwiających zwrot niewykorzystanych urzędowych blankietów wekslowych bądź zwrot w trybie administracyjnoprawnym środków pieniężnych uiszczonych przez nabywców tych blankietów wekslowych. Spółka powiązała go jednak z przepisami końcowymi (art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej), a nie z przepisami przejściowymi. Jest to uchybienie formalne, gdyż zarzut pominięcia prawodawczego powinien zostać powiązany z regulacją prawną, która jest obarczona wadą zbyt wąskiego zakresu unormowania, a nie z jakimkolwiek przepisem kwestionowanego aktu prawnego. Trybunał nie może przy tym orzekać o przepisach, wyrażających treści normatywne niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie jako przedmiot kontroli, bada akt normatywny tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem kontroli czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną przepisu (zob. wyrok TK z: 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161).

2.1.4. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 20 i art. 21 ustawy o opłacie skarbowej nie były podstawą orzeczeń o prawach podmiotowych skarżącej.

2.2. Podobne wnioski należy sformułować względem art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 128, poz. 883; dalej: ustawa zmieniająca lub nowelizująca) zakwestionowanego przez spółkę w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu wykorzystania po 31 grudnia 2006 r. urzędowych blankietów wekslowych nabytych przed 1 stycznia 2007 r. i niewykorzystanych przed tą datą.

2.2.1. Z punktu widzenia konieczności orzekania o art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej istotne jest ustalenie, czy przepis ten utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego należy rozstrzygać *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy zmieniającej – stanowiący, że do 31 grudnia 2008 r. zapłata opłaty skarbowej może być dokonywana także nabytymi i niewykorzystanymi przed 1 stycznia 2007 r. znakami opłaty skarbowej o odpowiedniej wartości, których wzór został określony w przepisach obowiązujących od 1 lutego 1995 r. do 31 grudnia 2006 r. – wydłużył możliwość dokonywania opłaty skarbowej znakami tej opłaty. Jest to przepis przejściowy, który dodatkowo określa datę końca swojego faktycznego obowiązywania. Miał więc także po części charakter epizodyczny, gdyż przesądził, że po 31 grudnia 2008 r. nie da się go zakwalifikować do zdarzeń, z którymi wiązały określone skutki prawne. Zakwestionowany art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej jest przepisem, który nie został uchylony, ale z uwagi na upływ czasu stał się regulacją niemożliwą do zastosowania.

W klasycznym ujęciu problem utraty mocy obowiązującej przez przepis odnoszony jest do sytuacji, w której określony przepis został formalnie uchylony, ale istnieje możliwość, że na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i powołane tam orzecznictwo). W rozpatrywanej sprawie sytuacja jest odmienna. Nie doszło do formalnego uchylecia art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej, ale materialnie rzecz ujmując nie znajdzie on zastosowania, gdyż nie wywiera skutków prawnych dla adresatów prawa. Na jego podstawie nie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, chociaż brak możliwości wykorzystania tego przepisu przez organy stosujące prawo nie wynika z jego formalnego uchylecia, lecz z epizodyczności przepisu.

2.2.2. Powyższe ustalenia wywołują dalsze konsekwencje. Spółka zakwestionowała art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu wykorzystania po 31 grudnia 2006 r. urzędowych blankietów wekslowych. Taki sposób zaskarżenia tego przepisu skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w zakresie badania jego konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Sejmu i Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej nie zmieniłoby sytuacji prawnej spółki z uwagi na upływ czasu, w którym przepis ten dopuszczał możliwość wykorzystania znaków opłaty skarbowej. Przepis, którego zakres regulacji jest – zdaniem skarżącej – zbyt wąski, jak już była o tym mowa, nie może wywołać skutków prawnych, ponieważ przewidywał wykorzystanie znaków opłaty skarbowej do końca 2008 r. Przyjęcie za skarżącą, że w przepisie tym ustawodawca powinien poszerzyć zakres przedmiotowy regulacji o blankiety wekslowe, nie zmieniłoby jej sytuacji, gdyż możliwość ich wykorzystania nie istniałaby z uwagi na czasowe określenie zawarte w kwestionowanym przepisie ustawy zmieniającej. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z postanowieniem TK z 13 czerwca 2011 r. wydanym w pełnym składzie, rozstrzygnięcie Trybunału w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną dotyczy podmiotu, który postępowanie zainicjował, co znaczy, że w jego sprawie musi dojść do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Jeśli natomiast takie konsekwencje nie mogą powstać, wydanie wyroku jest niedopuszczalne (sygn. SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46).

2.2.3. W związku z tymi ustaleniami należy dojść do wniosku, że art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej utracił moc obowiązującą, a wydanie orzeczenia o tym przepisie nie jest również konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z tego względu zasadne jest umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym zgodności art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu wykorzystania po 31 grudnia 2006 r. urzędowych blankietów wekslowych nabytych przed 1 stycznia 2007 r. i niewykorzystanych przed tą datą, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69; 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 11; 30 marca 2009 r., sygn. K 28/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 42 oraz wyrok z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

2.2.4. Dodatkową okolicznością przemawiającą za umorzeniem postępowania w odniesieniu do art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej jest to, że przepis ten nie był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wydanym po rozpoznaniu skargi kasacyjnej spółki odwołał się do tego przepisu jedynie w zakresie uzasadnienia braku przesłanek wystąpienia przez NSA z pytaniem prawnym do TK (pkt 6.1. wyroku NSA), stwierdzając: „Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł także podstaw do uwzględnienia złożonego w skardze kasacyjnej wniosku o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego,

co do zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635) ze względu na brak w niej przepisów przejściowych, które uniemożliwiło wykorzystanie po dniu 1 stycznia 2007 r. blankietów wekslowych nabytych przed tą datą oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 128, poz. 883) umożliwiającego po dniu 1 stycznia 2007 r. wykorzystanie znaków opłaty skarbowej i nie przewidującego analogicznego mechanizmu w odniesieniu do niewykorzystanych urzędowych blankietów wekslowych. (...) Skoro z dniem 1 stycznia 2007 r. zniesiony został obowiązek w opłacie skarbowej od weksli, to ani w przepisach przejściowych, ani ustawie nowelizującej nie mógł zostać nałożony ponownie tylko ze względu na to, że pozostały niewykorzystane blankiety urzędowe weksli ułatwiające przed dniem 1 stycznia 2007 r. wypełnienie obowiązku zapłaty opłaty skarbowej od weksli. (...) Zniesienie istniejącego przed dniem 1 stycznia 2007 r. obowiązku w opłacie skarbowej od weksli wykluczało przyjęcie tego rodzaju rozwiązania w odniesieniu do nabytych przed dniem 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych. (...) Z tych powodów Naczelny Sąd Administracyjny uznając przy tym stanowisko zawarte w zaskarżonym wyroku za prawidłowe, nie uznał za celowe wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 193 Konstytucji RP". W cytowanym fragmencie orzeczenia, NSA nie dokonywał władczej ingerencji w prawa spółki. Wyjaśnił jedynie, że nie istnieją – w jego przekonaniu – wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej.

2.2.5. Z powyższych względów, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność orzekania o zgodności art. 2 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Ostatnią grupą zaskarżonych przepisów są: 1) art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 4 ust. 1 i art. 6 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r. w zakresie, w jakim nie uznaje za nadpłatę kwot, uiszczonych przez osobę niebędącą wystawcą weksla, z tytułu nabycia przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych, niewykorzystanych po tej dacie; 2) art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim nie uznaje za podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem o zwrot nadpłaty z tytułu niewykorzystanych blankietów wekslowych nabywcy tych blankietów, niebędącego wystawcą weksla. Zarzuty sformułowane względem tych przepisów dotyczą niepełnego zakresu nadpłaty podatku: podmiotowego (art. 75 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej) i przedmiotowego (art. 72 § 1 pkt 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 ordynacji podatkowej).

3.1. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na specyfikę zarzutów dotyczących pominięcia prawodawczego. Wiąże się ona – po pierwsze – z wyjątkowym charakterem orzekania przez Trybunał o pominięciach prawodawczych, a – po drugie – z trudnościami w wyznaczeniu granicy między pominięciem a zaniechaniem prawodawczym.

3.1.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do orzekania o wskazanych w nim przepisach prawa stanowionego, na zasadzie wyjątku natomiast dopuszcza się – tak w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie TK – ocenianie konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji. W konsekwencji możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych winna podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae*. Trybunał Konstytucyjny musi więc z dużą ostrożnością podchodzić do zarzutów odnoszących się do istnienia luki normatywnej, by działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa, zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej.

3.1.2. Przedstawiciele doktryny (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404) oraz Trybunał Konstytucyjny podkreślają brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżniać zaniechania od pominięć. Z jednym z najbardziej spornych przypadków – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 listopada 2012 r. – mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania (sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). W taki właśnie sposób skarżąca sformułowała zarzut niekonstytucyjności. Twierdzi bowiem, że do naruszenia norm konstytucyjnych doszło przez nieuwzględnienie w katalogu nadpłat kwot uiszczonych przez osobę niebędącą wystawcą weksla, z tytułu nabycia przed 1 stycznia 2007 r. urzędowych blankietów wekslowych, niewykorzystanych po tej dacie, a nadto, że nie może zostać uznany za podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem o zwrot nadpłaty z tytułu niewykorzystanych blankietów wekslowych nabywca tych blankietów, niebędący wystawcą weksla.

3.1.3. Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga

więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada (zob. cytowany wyżej wyrok o sygn. K 21/11). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

3.2. Nadpłata podatku doczekała się licznych opracowań (zob. m.in. B. Gruszczyński, [w:] S. Babiarczyk, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2010; J. Zubrzycki, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa, Komentarz 2009*, Wrocław 2009; L. Ciesielski, *Nadpłata podatku pobranego przez płatnika*, „Radca Prawny” nr 1/2006, s. 74; M. Ślifierczyk, *Nadpłata podatku*, Kraków 2005; E. Prejs, *Nadpłata podatku powstała w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Podatkowy” nr 5/2005, s. 5-13; P. Pogonowski, *Charakter prawny nadpłaty podatku*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3/2004, s. 75-90; M. Kalinowski, *Nadpłata w świetle przepisów Ordynacji podatkowej*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Docenta Eligiusza Drgasa. Studia z zakresu ordynacji podatkowej*, Toruń 1998). Częstość stanowiła też przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. w szczególności cytowane postanowienie o sygn. P 45/09 oraz wyroki z: 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26). Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy wystarczające jest przypomnienie podstawowych cech tej instytucji. Pozwolą one następnie na ustalenie, czy istnieje niezbędne z punktu widzenia pominięcia prawodawczego podobieństwo między nadpłatą a świadczeniem pieniężnym dokonany przez skarżącą, poniesionym na zakup urzędowych blankietów wekslowych.

3.2.1. Wprawdzie ani ordynacja podatkowa, ani żaden inny akt prawny nie zawiera definicji legalnej nadpłaty podatku, można jednak – na podstawie istniejących przepisów oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa finansowego i sądów administracyjnych wskazać jej najistotniejsze cechy. Trybunał Konstytucyjny jest przy tym świadom wielości i różnorodności problemów związanych z wyczerpującym zdefiniowaniem nadpłaty podatku. W omawianej sprawie nie zachodzi konieczność rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości związanych z nadpłatą podatku. Istotne jest jedynie zbadanie, czy można jej nadać charakter świadczenia cywilnoprawnego. Zdaniem Trybunału, możliwość taka nie istnieje, gdyż nadpłata:

a) jest częścią autonomicznego prawa podatkowego, w ramach którego ustawodawca posługuje się określoną siatką pojęciową i niewłaściwe jest odnoszenie się do terminologii prawa cywilnego,

b) wiąże się z przesunięciem majątkowym – świadczeniem pieniężnym dokonany z powołaniem się na publiczną (a w tym podatkową) podstawę prawną (zob. H. Dzwonkowski, J. Gorąca, komentarz do art. 72, [w:] *Ordynacja podatkowa*, H. Dzwonkowski red., Warszawa 2013, s. 486),

c) jest przesunięciem majątkowym dokonany nienależnie albo w wysokości wyższej niż należnej, gdyż nie znajduje uzasadnienia w istniejącym obowiązku lub zobowiązaniu podatkowym albo w wadliwym ukształtowaniu treści stosunku prawopodatkowego (a zatem niezależnie od przyczyny tego stanu rzeczony podatnik wywiązał się ze swoich powinności w sposób przekraczający ciężący na nim obowiązek – zob. wyrok NSA z 30 października 2012 r., sygn. akt I GSK 787/11, Lex nr 1233122),

d) jest świadczeniem zrealizowanym na tle stosunku prawopodatkowego, co powoduje, że nie jest możliwe orzekanie przez organy podatkowe w sprawie nadpłaty bez uprzedniego ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego. Postępowanie w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego ma charakter procedury pierwotnej w stosunku do postępowania w sprawie nadpłaty (zob. wyrok NSA z 24 maja 2012 r., sygn. akt I FSK 1112/11, Lex nr 1218734),

e) jest świadczeniem zrealizowanym z błędnym przekonaniem wykonania zobowiązania podatkowego,

f) jest dokonywana przez podmiot, który w związku z przesunięciem majątkowym doznał uszczerbku majątkowego,

g) jest świadczeniem wpłaconym wyłącznie przez podmioty stosunku prawopodatkowego (podatnika, płatnika, inkasenta, osobę trzecią, spadkobiercę),

h) jest świadczeniem, którego odbiorcą jest podmiot publicznoprawny.

3.2.2. Świadczenie pieniężne dokonane przez skarżącą w związku z zakupem urzędowych blankietów wekslowych nie miało charakteru publicznoprawnego. Blankiety wekslowe były formą dokonywania opłaty skarbowej.

Spółka zakupiła te blankiety w celu udostępnienia ich klientom banku, którzy jako wystawcy weksla spełniali następnie ciężący na nich obowiązek podatkowy wynikający z art. 6 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej z 2000 r. Podmiotem zobowiązanym do uiszczenia opłaty skarbowej nie był pierwotny nabywca urzędowego blankietu wekslowego – bank, ale wystawca weksla. Nie można zatem twierdzić, że zakup urzędowych blankietów wekslowych wiązał się z istnieniem skonkretyzowanego obowiązku podatkowego banku, gdyż nawet wtedy gdy zaistniała konieczność wykorzystania weksla jako formy zabezpieczenia wiarygodności banku, to wystawca weksla stawał się podmiotem zobowiązanym do uiszczenia opłaty skarbowej. Spółka nie dokonała zakupu blankietów wekslowych z powołaniem na istniejącą podstawę prawną stosunku prawnopodatkowego, gdyż nie była stroną takiego stosunku.

Skarżąca zdecydowała się natomiast na zakup blankietów ze względów gospodarczych, rynkowych i marketingowych, kierując się troską o swych potencjalnych klientów. Decyzja spółki lokuje się w całości w zakresie prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, a ściśle nakładów, które pośrednio wiązały się z uiszczeniem opłat skarbowych, ale zostały poniesione przede wszystkim z uwagi na uproszczenie obrotu i polepszenie sytuacji wystawców weksla. W rozpatrywanej sprawie świadczenie pieniężne dokonane przez spółkę nie było podyktowane spełnieniem obowiązku podatkowego, było natomiast pieniężnym ekwiwalentem za zakup urzędowych blankietów wekslowych. Bez wystawienia weksla nie mogło dojść do powstania obowiązku podatkowego i w konsekwencji nadpłaty. Przeniesienie środków pieniężnych za blankiety wekslowe nie może więc być postrzegane w kategoriach stosunku prawnopodatkowego.

3.2.3. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie ustawodawca nie dopuścił się pominięcia prawodawczego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nadpłata podatku jest konsekwencją art. 84 i art. 217 Konstytucji, z których wynika, że podatnik jest zobowiązany do ponoszenia podatków i opłat wyłącznie w granicach wynikających z obowiązku podatkowego. W konsekwencji, o nadpłacie można mówić jedynie wtedy, gdy wcześniej pojawi się konieczność uiszczenia należności podatkowej. Konstytucja wymaga więc prawidłowego rozliczenia się z obowiązku podatkowego, co należy rozumieć nie tylko w ten sposób, że podatnicy dokonują odpowiednich rozliczeń na zasadach określonych we właściwych przepisach, ale również jako możliwość korygowania prawidłowości tych rozliczeń wtedy, gdy podatek należny nie został uiszczony w całości, a także, gdy wysokość opłat faktycznie dokonanych przewyższa wysokość należnego podatku. Zakres przedmiotowy zarówno art. 84, jak i art. 217 Konstytucji nie obejmuje świadczeń pieniężnych dokonywanych przez podmioty prawa prywatnego ze Skarbem Państwa lub samorządem terytorialnym w sferze stosunków cywilnoprawnych. Ordynacja podatkowa nie musi więc regulować sytuacji prawnej podmiotów, które w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą poniosły określone koszty, bezpodstawnie utożsamiając je z daniną publiczną, gdyż takie sytuacje wykraczałyby poza wertykalne stosunki podatek – państwo charakterystyczne dla prawa podatkowego. Aktualny przy tym pozostaje sformułowany już w orzecznictwie TK pogląd o charakterze regulacji prawnej nadpłaty w ordynacji podatkowej. W cytowanym już postanowieniu sygn. P 45/09 Trybunał stwierdził, że regulacja ta „ma charakter zupełny, bez odwoływania się do pojęć i konstrukcji prawa cywilnego” oraz że „w obecnym stanie normatywnym nie ma potrzeby wyprowadzania dalszych elementów tej instytucji nieprzewidzianych w prawie podatkowym”.

4. Skarżąca nie spełniła warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej wynikających z art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, jej przedmiotem uczyniła bowiem przepisy, które nie były podstawą orzeczenia ani organów podatkowych, ani sądów administracyjnych. Nadto spółka błędnie utożsamiała nakłady poniesione przez nią w ramach prowadzonej działalności gospodarczej z daniną publicznoprawną. Z tych względów postępowanie w niniejszej sprawie podlegało umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

71

POSTANOWIENIE
z dnia 18 czerwca 2013 r.
Sygn. akt SK 1/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Wojciech Hermeliński
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 czerwca 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącej spółki BRE Bank Spółka Akcyjna, radcy prawnego Artura Nowaka, o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić wniosku.

UZASADNIENIE

1. Pełnomocnik skarżącej spółki wraz ze złożeniem skargi konstytucyjnej wystąpił z wnioskiem o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz skarżącej.

2. Postanowieniem z 18 czerwca 2013 r. Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny orzeka zwrot kosztów postępowania wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. W uzasadnionych przypadkach Trybunał może orzec zwrot kosztów postępowania również, gdy nie uwzględnił skargi konstytucyjnej, jednakże takie orzeczenie ma charakter wyjątkowy.

Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając wniosek pełnomocnika skarżącej, nie znalazł podstaw do uznania, że zachodzi „uzasadniony przypadek”, pozwalający na orzeczenie zwrotu kosztów postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

72

POSTANOWIENIE
z dnia 26 czerwca 2013 r.
Sygn. akt P 13/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Andrzej Wróbel
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 czerwca 2013 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie postanowieniem z 17 stycznia 2012 r. (sygn. akt II C 652/11) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z następującym stanem faktycznym.

W pozwie z 15 marca 2011 r. wytoczono powództwo o zapłatę kwoty 155 000 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty i wniesiono o rozpoznanie sprawy w postępowaniu nakazowym. Pozew opłacono kwotą 1938 zł.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie nakazem zapłaty wydanym w postępowaniu nakazowym nałożył na pozwanych obowiązek zapłaty żądanej w pozwie kwoty oraz odsetek i kosztów procesu.

W piśmie z 24 maja 2011 r. pozwani wnieśli zarzuty od nakazu zapłaty, które opłacili kwotą 17 439 zł. Zarządzeniem z 3 czerwca 2011 r. przewodniczący ustalił opłatę od zarzutów na 5813 zł i zarządził zwrot nadpłaconej części.

Na rozprawie 19 grudnia 2011 r. strony procesu zawarły ugodę sądową. Postanowieniem z 19 grudnia 2011 r. sąd przedstawiający pytanie prawne uchylił nakaz zapłaty, umorzył postępowanie, zniósł wzajemnie między stronami koszty procesu i zasądził na rzecz powoda kwotę 969 zł tytułem zwrotu od Skarbu Państwa połowy opłaty od pozwu.

W piśmie z 19 grudnia 2011 r., nadanym 21 grudnia 2011 r., pozwani na podstawie art. 351 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) wnieśli

o uzupełnienie postanowienia z 19 grudnia 2011 r. o orzeczenie o zwrocie na rzecz strony pozwanej połowy uiszczonej opłaty sądowej od zarzutów od nakazu zapłaty, tj. połowy kwoty 5813 zł.

1.2. Jak zauważył pytający sąd zakwestionowany przepis nakazuje zwrot połowy uiszczonej opłaty wyłącznie od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej. W niniejszej sprawie zwrot połowy opłaty przysługuje wyłącznie powodowi wnoszącemu pozew. Ustawodawca nie uwzględnił jednak, że w postępowaniu nakazowym również pozwany wnoszący zarzuty od nakazu zapłaty, jest obowiązany do wniesienia części opłaty sądowej. Przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. nie przewiduje bowiem zwrotu połowy uiszczonej opłaty na rzecz pozwanego w razie zawarcia ugody sądowej. W ocenie sądu jest to pominięcie prawodawcze naruszające zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Naruszenie zasady równości wobec prawa ma polegać na dyskryminacji jednej ze stron postępowania ponoszącej koszty sądowe związane z wniesieniem pisma do sądu, podczas gdy takie prawo przyznano drugiej stronie. Z kolei naruszenie prawa do sądu – na niewywiązaniu się ustawodawcy z obowiązku ukształtowania sprawiedliwej procedury. W świetle zakwestionowanego przepisu, w zakresie kosztów sądowych sytuacja prawa każdej ze stron postępowania nakazowego, w którym zawarto ugody sądową, jest różna, a zróżnicowanie to nie ma konstytucyjnego uzasadnienia.

2. Pismem z 27 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość, czy w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka przedmiotowa przedstawienia pytania prawnego – pytanie dotyczy nie treści art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., lecz tego, czego w tym przepisie nie zawarto. Zdaniem Marszałka Sejmu brak obowiązku zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, nie jest wynikiem pominięcia lub niedopatrzenia ustawodawcy, lecz konsekwencją świadomego wyboru określonego rozwiązania tej kwestii. Jest to więc przypadek niepodlegającego kontroli Trybunału Konstytucyjnego zaniechania ustawodawczego. Wiąże się to z koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny wskazanego przez sąd braku za pominięcie ustawodawcze, wchodzące w zakres właściwości Trybunału, Marszałek Sejmu przytoczył argumenty na potwierdzenie zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją.

Zdaniem Marszałka Sejmu zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. jest nieuzasadniony. Rozwiązania dotyczące opłat sądowych w postępowaniu nakazowym, w tym reguły ich zwrotu w razie zawarcia ugody sądowej, nie wykraczają poza konstytucyjnie akceptowany margines swobody regulacyjnej. Są one ponadto zbieżne z ogólnymi założeniami polityki państwa odnoszącymi się do tworzenia preferencji dla mniej absorbujących sądy trybów rozstrzygania spraw oraz skłaniania stron do ich ugodowego załatwiania. Wpisują się także w określony, spójny i przewidywalny dla adresatów, model zwrotu opłat sądowych uiszczanych od pism inicjujących postępowanie w sprawie lub w danej instancji. Oczekiwanie, że w razie zawarcia ugody sądowej zwrotowi powinny podlegać opłaty sądowe wniesione na poszczególnych etapach postępowania przez wszystkich jego uczestników, jest nieuzasadnione systemowo. Poza tym zakwestionowany przepis nie rodzi barier ekonomicznych naruszających prawo dostępu do sądu ani nie narusza zasady równości broni.

Niezależnie od tego Marszałek Sejmu wskazał na pewne wątpliwości co do zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. z wynikającym z zasady sprawiedliwości proceduralnej wymogiem przewidywalności postępowania. Wątpliwości te dotyczą spójności reguł rządzących samym postępowaniem nakazowym z regułami normującymi uiszczanie opłat sądowych przez pozwanego i ich zwrot, szczególnie w razie zawarcia ugody. W pierwszym (niejawnym) etapie postępowania nakazowego ugody zawrzeć nie można. Pozwany, który chce zawrzeć ugody i zapobiec uprawomocnieniu się nakazu zapłaty, musi wnieść zarzuty od nakazu zapłaty, obciążone obowiązkiem uiszczenia trzech czwartych opłaty sądowej. Mimo to, inaczej niż powód, nie nabywa on prawa do zwrotu połowy tej opłaty w razie zawarcia ugody sądowej. Zdaniem Marszałka Sejmu taki stan rzeczy mógłby zaważyć na ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, jeżeli równie bezwzględny charakter miałyby reguły podziału kosztów postępowania między stronami. Reguły te zezwalają jednak stronom na samodzielne uregulowanie kwestii kosztów w ugodzie sądowej. W ocenie Marszałka Sejmu strony mogą poza tym na każdym etapie postępowania zawrzeć ugody pozasądową, skutkującą umorzeniem postępowania w wyniku cofnięcia pozwu

(art. 355 § 1 k.p.c.). Ma to prowadzić do zwrotu pozwanemu całej uiszczonej opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. b u.k.s.c. lub do zwrotu połowy uiszczonej opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a u.k.s.c. Marszałek Sejmu nie rozwinął jednak tej kwestii.

Zdaniem Marszałka Sejmu wprowadzenie obowiązku zwrotu połowy opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty uiszczonej przez pozwanego w postępowaniu nakazowym zakończonym zawarciem ugody sądowej mogłoby stanowić dla stron, zwłaszcza dla pozwanego, dodatkową zachętę do zawarcia ugody. Należy to jednak traktować jako skierowany do ustawodawcy postulat *de lege ferenda*, który nie powinien wpływać na ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., Marszałek Sejmu podał w wątpliwość uznanie stron postępowania nakazowego umorzonego w wyniku zawarcia ugody sądowej za podmioty podobne. W kwestii zwrotu opłaty nie występuje zagadnienie równoprawnego traktowania stron postępowania rozumianego jako zapewnienie im gwarancji procesowych w celu dochodzenia oraz obrony ich praw. W tej sferze chodzi o preferencję ekonomiczną uzależnioną od określonego sposobu zakończenia sprawy. Szczególny przywilej ekonomiczny przewidziany w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. ustawodawca konsekwentnie adresuje wyłącznie do strony inicjującej postępowanie w sprawie lub w danej instancji i obejmuje nim tylko opłaty sądowe pobierane od pism inicjujących postępowanie lub postępowanie w danej instancji. Zdaniem Marszałka Sejmu cechą relewantną powinien być w niniejszej sprawie rodzaj wnoszonego pisma, a nie status strony postępowania cywilnego.

Wobec powyższego Marszałek Sejmu uznał, że zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Pismem z 31 lipca 2012 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego przyjęte w postępowaniu nakazowym reguły uiszczania i zwrotu opłat sądowych należy rozpatrywać w kontekście całego systemu podziału kosztów postępowania cywilnego. System ten przewiduje ogólną swobodę stron w ukształtowaniu rozkładu kosztów procesu w razie zawarcia ugody – także w sposób niwelujący skutki zastosowania art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. – a sąd jest zobowiązany to ukształtowanie respektować. Z tego względu nie można stwierdzić naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, w tym wynikającej z niego zasady sprawiedliwości proceduralnej, przez zakwestionowany przepis.

Jak przypominał Prokurator Generalny, konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) uznaje się przede wszystkim za zasadę ogólną, którą należy wiązać z konkretnymi wolnościami lub prawami konstytucyjnymi (prawo do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych). Do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji mogłoby więc dojść tylko wtedy, gdyby stwierdzono jednocześnie naruszenie prawa do sądu. Skoro zaś do naruszenia prawa do sądu nie doszło, nie sposób twierdzić, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego i wzorce kontroli.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zakwestionował art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

Zgodnie z tym przepisem sąd z urzędu zwraca stronie połowę uiszczonej opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej. Pismem wszczynającym postępowanie nakazowe jest pozew. W świetle utrwalonego orzecznictwa, potwierdzonego uchwałą SN z 20 maja 2010 r. (sygn. akt III CZP 22/10, OSNC nr 11/2010, poz. 145), wynikający z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. obowiązek zwrotu opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji nie dotyczy uiszczonej przez pozwanego opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Zaskarżony przepis – jak zasygnalizował Sąd Najwyższy – jest jasny oraz nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Zarzuty od nakazu zapłaty (art. 493-497 k.p.c.) są środkiem zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym, niewszczynającym

postępowania w instancji (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 marca 2005 r., sygn. akt III CZP 97/04, OSNC nr 2/2006, poz. 24).

Jako wzorce kontroli sąd przedstawiający pytanie prawne wskazał art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, zarzucając naruszenia zasady równego traktowania oraz prawa do sądu w aspekcie sprawiedliwej procedury.

2. Dopuszczalność orzekania.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Unormowanie to znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 3 oraz w art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W powyższych przepisach określono przesłanki warunkujące skuteczność przedstawienia i merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie szczegółowo wyjaśniano przesłanki dotyczące pytania prawnego (zob. np. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, cz. II, pkt 1.4 uzasadnienia; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II, pkt 1.1 uzasadnienia). Pytanie prawne powinno spełniać przesłanki: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą (jeżeli stan faktyczny sprawy jest objęty hipotezą kwestionowanej normy) i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie, 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek między rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd przedstawił pytanie prawne.

Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek kontroli w trybie pytania prawnego stanowi przeszkodę formalną w prowadzeniu merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm. Powstaje wtedy konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31, cz. II, pkt 1 uzasadnienia; 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, cz. II, pkt 1.4 uzasadnienia i powołane tam orzecznictwo).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w art. 32 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem pytanie prawne musi 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. Niespełnienie którejkolwiek z wymogów prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. W niniejszej sprawie uzasadnienie pytania prawnego jest nader skrótowe. Liczy trzy strony, z czego ponad dwie strony zajmuje opis stanu faktycznego sprawy i przywołanie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu sąd pytający postawił zarzut pominięcia legislacyjnego. Zaskarżony art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej ma naruszać, zdaniem pytającego sądu, „zasadę równości wobec prawa, gdyż dyskryminuje jedną ze stron postępowania, która poniosła koszty sądowe związane z wniesieniem pisma do sądu i prawo do sądu przewidujące między innymi obowiązek ukształtowania sprawiedliwej procedury” (s. 2 uzasadnienia). Można uznać, że spełniony jest wymóg formalny w postaci postawienia zarzutu, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza natomiast, że nie został w sprawie spełniony inny wymóg, a mianowicie uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności, z powołaniem dowodów na jego poparcie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano – także w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny

podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK.

Pytający sąd ograniczył swoje uzasadnienie do przywołania tez z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że ograniczenie obowiązku zwrotu połowy opłaty od opłaconego pisma procesowego tylko do jednej ze stron – powoda – nie ma żadnego uzasadnienia. Konieczne jest – jak wskazuje pytający sąd – „stosowne uzupełnienie przedmiotowego przepisu, o ile ustawodawca przyjmie za właściwe, aby nadal istniały podstawy do zwrotu części opłaty” (s. 3). Na tym tle nie można dopatrzeć się, jakie dokładnie argumenty miałyby przemawiać za niekonstytucyjnością art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. w zakresie wskazanym przez pytający sąd.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że pytanie prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 17 stycznia 2012 r. nie spełnia wymagań formalnych określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

W związku z powyższym postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 12/10	– wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r.,	65	830
K 17/11	– wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r.,	58	686
K 30/12	– wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r.,	61	745
K 33/12	– wyrok z dnia 26 czerwca 2013 r.,	63	769
K 36/12	– wyrok z dnia 27 czerwca 2013 r.,	64	817
K 37/12	– wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r.,	60	724
K 50/12	– postanowienie z dnia 11 czerwca 2013 r.,	69	878
P 43/11	– wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r.,	55	655
P 11/12	– wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r.,	62	754
P 13/12	– postanowienie z dnia 26 czerwca 2013 r.,	72	902
P 35/12	– wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r.,	59	706
SK 23/10	– wyrok z dnia 11 czerwca 2013 r.,	57	681
SK 8/11	– postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r.,	67	867
SK 1/12	– postanowienie z dnia 18 czerwca 2013 r.,	70	888
SK 1/12	– postanowienie z dnia 18 czerwca 2013 r.,	71	901
SK 25/12	– postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r.,	68	871
SK 46/12	– postanowienie z dnia 4 czerwca 2013 r.,	66	854
SK 49/12	– wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r.,	56	667

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

KONSTITUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 2 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55), w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56), w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58), w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60), w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62), w. 27.06.2013, K 36/12 (poz. 64), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 7 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 8 ust. 2 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 10 ust. 1 i 2 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

art. 17 ust. 1 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 20 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 22 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 21 ust. 1 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 31 ust. 2 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 31 ust. 3 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68), p. 11.06.2013, K 50/12 (poz. 69)

art. 32 ust. 1 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56), w. 11.06.2013, SK 23/10 (poz. 57), w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60), w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70), p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)

art. 32 ust. 1 i 2 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 45 ust. 1 – p. 5.06.2013, SK 8/11 (poz. 67), p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)

art. 54 ust. 1 – p. 11.06.2013, K 50/12 (poz. 69)

art. 64 ust. 1 – w. 27.06.2013, K 36/12 (poz. 64), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 64 ust. 2 – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 64 ust. 3 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 65 ust. 1 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 67 ust. 1 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56), w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62)

art. 69 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

art. 77 ust. 1 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 77 ust. 2 – p. 5.06.2013, SK 8/11 (poz. 67)

art. 78 – w. 11.06.2013, SK 23/10 (poz. 57)

art. 79 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 79 ust. 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70), p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)

art. 84 – p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)

art. 88 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 89 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 90 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 92 ust. 1 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61), w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 95 ust. 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 110 ust. 3 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

art. 112 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

art. 120 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 121 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 122 ust. 3 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 123 ust. 1 i 2 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

art. 133 ust. 1 pkt 1 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 146 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 173 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

- art. 174 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 175 ust. 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 178 ust. 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 183 ust. 2 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)
- art. 186 ust. 1 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)
- art. 187 ust. 4 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)
- art. 188 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)
- art. 190 ust. 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 190 ust. 3 i 4 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)
- art. 191 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)
- art. 193 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55), w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62), p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)
- art. 217 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)
- art. 219 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

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. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62), p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)
- art. 24 ust. 2 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 71)
- art. 32 – p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)
- art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58), w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)
- art. 36 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55), w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56), w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58), w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59), w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60), w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63), w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65), p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66), p. 5.06.2013, SK 8/11 (poz. 67), p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68), p. 11.06.2013, K 50/12 (poz. 69), – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 69), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 71), p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)
- art. 39 ust. 1 pkt 3 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55), p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 71)
- art. 39 ust. 3 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)
- art. 42 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63), w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)
- art. 47 – p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)
- art. 47 ust. 1 pkt 1 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)
- art. 49 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 66 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58), p. 11.06.2013, K 50/12 (poz. 69)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2013 r. poz. 267):

- dział VII** – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)
- art. 156 § 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 160 § 1 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)
- art. 160 § 1 i 6 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

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. 417¹ § 2 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 647¹ – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

art. 649¹-649⁵ – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

USTAWA z dnia 17 czerwca 1966 r. o **postępowaniu egzekucyjnym w administracji** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, 1342 i 1529):

art. 2 § 1 pkt 6 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

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):

art. 18 ust. 1 i 2 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

art. 29 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

art. 241¹³ § 2 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

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 oraz z 2012 r. poz. 908 i 1544):

art. 3 pkt 1 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 5 ust. 1 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 20 ust. 1, 5c i 7 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 42 ust. 9 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 91b pkt 2a – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

USTAWA z dnia 28 lipca 1983 r. o **podatku od spadków i darowizn** (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 85, poz. 458, Nr 149, poz. 887 i Nr 171, poz. 1016):

art. 4a ust. 1 pkt 1 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55)

art. 4a ust. 5 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55)

USTAWA z dnia 17 maja 1989 r. – **Prawo geodezyjne i kartograficzne** (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287):

art. 2 pkt 10 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

art. 41 ust. 1 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

USTAWA z dnia 12 stycznia 1991 r. o **podatkach i opłatach lokalnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, Nr 96, poz. 620, Nr 225, poz. 1461 i Nr 226, poz. 1475 oraz z 2011 r. Nr 102, poz. 584, Nr 112, poz. 654, Nr 171, poz. 1016 i Nr 232, poz. 1378):

art. 1a ust. 1 pkt 2 – p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)

art. 2 ust. 1 pkt 3 – p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)

USTAWA z dnia 14 lutego 1991 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z 2009 r. Nr 37, poz. 286 i Nr 166, poz. 1317, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 483, Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830):

art. 35 pkt 5 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 73 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 75 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

art. 80 § 2 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

USTAWA z dnia 9 maja 1991 r. o **zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych** (Dz. U. Nr 46, poz. 201, Nr 80, poz. 350 i Nr 110, poz. 472, z 1992 r. Nr 21, poz. 85, z 1993 r. Nr 11, poz. 50 i Nr 28, poz. 127, z 1995 r. Nr 1, poz. 1, Nr 5, poz. 25 i Nr 120, poz. 577 oraz z 1996 r. Nr 100, poz. 461): (uchylony)
ogólnie – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

USTAWA z dnia 28 czerwca 1991 r. – **Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 59, poz. 252): (uchylony)

art. 8 – w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62)

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):

art. 2 pkt 5 i 7 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. – **Prawo budowlane** (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 45, poz. 235, Nr 94, poz. 551, Nr 135, poz. 789, Nr 142, poz. 829, Nr 185, poz. 1092 i Nr 232, poz. 1377 oraz z 2012 r. poz. 472, 951, 1256):

art. 3 pkt 3a – p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)

USTAWA z dnia 13 października 1995 r. – **Prawo łowieckie** (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 i Nr 175, poz. 1462, z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 201, poz. 1237, z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 223, poz. 1777, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 oraz z 2012 r. poz. 985 i 1281):

art. 33 ust. 6 – p. 5.06.2013, SK 8/11 (poz. 67)

USTAWA z dnia 5 grudnia 1996 r. o **zawodach lekarza i lekarza dentystry** (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 95, 1456):

art. 2 ust. 1 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

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. 212 § 2 – p. 11.06.2013, K 50/12 (poz. 69)

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. 547 § 1 – w. 11.06.2013, SK 23/10 (poz. 57)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 1997 r. **o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych** (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, Nr 171, poz. 1016, Nr 209, poz. 1243 i 1244 i Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 986 i 1456 oraz z 2013 r. poz. 73):

ogólnie – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

art. 15 ust. 2, 2a i 4 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Ordynacja podatkowa** (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, Nr 85, poz. 727, Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199, z 2006 r. Nr 66, poz. 470, Nr 104, poz. 708, Nr 143, poz. 1031, Nr 217, poz. 1590 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 112, poz. 769, Nr 120, poz. 818 i Nr 192, poz. 1378 i Nr 225, poz. 1671, z 2008 r. Nr 118, poz. 745 i Nr 141, poz. 888, Nr 180, poz. 1109 i Nr 209, poz. 1316, 1318 i 1320, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 44, poz. 362, Nr 57, poz. 466, Nr 131, poz. 1075, Nr 157, poz. 1241, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 213, poz. 1652 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230 i Nr 57, poz. 355, Nr 127, poz. 858, Nr 167, poz. 1131, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1306, z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 75, poz. 398, Nr 106, poz. 622, Nr 134, poz. 781, Nr 171, poz. 1016, Nr 186, poz. 1100, Nr 199, poz. 1175, Nr 232, poz. 1378, Nr 234, poz. 1391 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 362):

art. 2 § 1 pkt 3 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 72 § 1 pkt 1 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 75 § 1 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

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, poz. 251, 637, 664 i 1548 oraz z 2013 r. poz. 240):

ogólnie – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 12 – w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62)

art. 13 – w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62)

art. 32 ust. 4 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 150 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

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. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

USTAWA z dnia 14 kwietnia 2000 r. **o umowach międzynarodowych** (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824, z 2010 r. Nr 213, poz. 1395 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 676):

art. 12 ust. 2a – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. **o spółdzielniach mieszkaniowych** (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373, z 2011 r. Nr 201, poz. 1180 oraz z 2012 r. poz. 888 i 989):

art. 8 pkt 3 – w. 27.06.2013, K 36/12 (poz. 64)

art. 9 ust. 5 – w. 27.06.2013, K 36/12 (poz. 64)

art. 10-15 – w. 27.06.2013, K 36/12 (poz. 64)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364, z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637, 672 i 1544):

ogólnie – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

USTAWA z dnia 23 sierpnia 2001 r. **o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 111, poz. 1194 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 362): *(uchylony)*

ogólnie – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

USTAWA z dnia 23 listopada 2002 r. **o Sądzie Najwyższym** (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119 z 2008 r. Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375 i Nr 219, poz. 1706, z 2010 r. Nr 197, poz. 1307 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 126, poz. 714, Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637):

art. 61 § 6 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

art. 62 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

USTAWA z dnia 27 czerwca 2003 r. **o rencie socjalnej** (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 120, poz. 1252, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 176, poz. 1241, Nr 120, poz. 818 i Nr 176, poz. 1241, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, z 2009 r. Nr 97, poz. 800, z 2010 r. Nr 40, poz. 229, Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 106, poz. 622 i Nr 224, poz. 1338 oraz z 2013 r. poz. 509):

art. 2 pkt 1 – w. 25.06.2013, P 11/12 (poz. 62)

USTAWA z dnia 9 lipca 2003 r. **o gwarancji zapłaty za roboty budowlane** (Dz. U. Nr 180, poz. 1758 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1613): *(uchylony)*

ogólnie – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

USTAWA z dnia 14 listopada 2003 r. **o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 213, poz. 2081):

ogólnie – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

USTAWA z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692):

art. 5 – p. 4.06.2013, SK 46/10 (poz. 66)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 1101 oraz z 2013 r. poz. 429):

art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c – p. 26.06.2013, P 13/12 (poz. 72)

USTAWA z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 124, poz. 859, Nr 127, poz. 880 i Nr 128, poz. 883, z 2008 r. Nr 44, poz. 262, Nr 63, poz. 394, Nr 182, poz. 1121, Nr 195, poz. 1198, Nr 216, poz. 1367 i Nr 220, poz. 1414, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 22, poz. 120, Nr 57, poz. 466 i Nr 72, poz. 619, z 2010 r. Nr 8, poz. 51, Nr 81, poz. 531, Nr 107, poz. 679 i Nr 167, poz. 1131, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 106, poz. 622 i Nr 112, poz. 654, Nr 133, poz. 768, Nr 149, poz. 887, Nr 152, poz. 897, Nr 163, poz. 981, Nr 171, poz. 1016, Nr 207, poz. 1230, Nr 222, poz. 1321, Nr 227, poz. 1367 i Nr 232, poz. 1378):

art. 20 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

art. 21 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

USTAWA z dnia 13 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 128, poz. 883): (uchylony)

art. 2 ust. 1 – p. 18.06.2013, SK 1/12 (poz. 70)

USTAWA z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie **art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej** (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864):

art. 1 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

USTAWA z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. Nr 203, poz. 1267):

ogólnie – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55)

art. 2 – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55)

USTAWA z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159 i 742):

art. 31 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

USTAWA z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. Nr 97, poz. 800, z 2011 r. Nr 75, poz. 398 oraz z 2012 r. poz. 637):

art. 2 pkt 1 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

art. 4 ust. 1 pkt 2 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

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. 2 pkt 1 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, Nr 219, poz. 1706, z 2010 r. Nr 96, poz. 620, Nr 108, poz. 685, Nr 152, poz. 1020, Nr 161, poz. 1078, Nr 226, poz. 1475 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 171, poz. 1016, Nr 178, poz. 1061 i Nr 197, poz. 1170 oraz z 2012 r. poz. 986, 1456 i 1548):

art. 8 pkt 4 – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

USTAWA z dnia 7 maja 2010 r. **o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych** (Dz. U. Nr 106, poz. 675 oraz z 2012 r. poz. 951, 1256, 1445):

ogólnie – p. 5.06.2013, SK 25/12 (poz. 68)

USTAWA z dnia 8 października 2010 r. **o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej** (Dz. U. Nr 213, poz. 1395):

art. 23 pkt 1 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

USTAWA z dnia 29 października 2010 r. **o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 226, poz. 1475 oraz z 2012 r. poz. 986): (*uchylony*)

art. 1 pkt 4 lit. a – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

USTAWA z dnia 15 kwietnia 2011 r. **o działalności leczniczej** (Dz. U. z 2013 r. poz. 217):

ogólnie – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

USTAWA z dnia 22 grudnia 2011 r. **o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej** (Dz. U. Nr 291, poz. 1707):

art. 22 – w. 13.06.2013, P 35/12 (poz. 59)

USTAWA z dnia 28 czerwca 2012 r. **o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych** (Dz. U. poz. 891):

art. 1 ust. 1 – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

art. 3 – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

art. 4 pkt 1 – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

art. 5 ust. 3 – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

art. 12 – w. 18.06.2013, K 37/12 (poz. 60)

KONWENCJA **o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności** sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587):

art. 10 – p. 11.06.2013, K 50/12 (poz. 69)

DEKRET z dnia 25 czerwca 1954 r. **o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz. U. Nr 30, poz. 116, Nr 54, poz. 268 oraz z 1956 r. Nr 43, poz. 199):

ogólnie – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 5 maja 1967 r. **w sprawie planowego zatrudniania inwalidów** (Dz. U. Nr 20, poz. 88): (*uchylony*)

§ 11 – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. **w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”** (Dz. U. Nr 100, poz. 908):

§ 74 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 1988 r. **w sprawie rozciągnięcia niektórych przepisów Karty Nauczyciela na instruktorów praktycznej nauki zawodu oraz na niektórych innych pracowników uspołecznionych zakładów pracy, prowadzących prace pedagogiczne i wychowawcze** (Dz. U. Nr 34, poz. 261): (*uchylony*)

§ 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 – w. 4.06.2013, SK 49/12 (poz. 56)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. **w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności** (Dz. U. Nr 139, poz. 1328 oraz z 2009 r. Nr 224, poz. 1803):

ogólnie – w. 13.06.2013, K 17/11 (poz. 58)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz. U. Nr 37, poz. 333):

ogólnie – w. 25.06.2013, K 30/12 (poz. 61)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, z 2006 r. Nr 52, poz. 384, z 2008 r. Nr 182, poz. 1131, z 2010 r. Nr 45, poz. 267 oraz z 2012 r. poz. 1449):

ogólnie – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

§ 1 ust. 1 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

§ 1 ust. 2 i 3 – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie wzoru zgłoszenia o nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych (Dz. U. Nr 243, poz. 1762, z 2008 r. Nr 77, poz. 457 i Nr 235, poz. 1590 oraz z 2011 r. Nr 216, poz. 1278):

ogólnie – w. 4.06.2013, P 43/11 (poz. 55)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 45, poz. 267): (*uchylony*)

ogólnie – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449):

ogólnie – w. 27.06.2013, K 12/10 (poz. 65)

IV

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

TRAKTAT o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (Treaty Establishing the European Stability Mechanism), oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r.:

ogólnie – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 1 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 13 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 32 ust. 2 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 48 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

TRAKTAT o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.):

art. 35 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 48 ust. 6 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

TRAKTAT o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.):

rozdział 4, tytuł VIII, części trzecia – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 122 ust. 2 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 125 ust. 1 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

art. 136 ust. 3 – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

USTAWA z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748):

ogólnie – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

ROZPORZĄDZENIE Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. o ustanowieniu europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 11.05.2010, s. 1):

ogólnie – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63)

ROZPORZĄDZENIE Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. o ustanowieniu europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 11.05.2010, s. 1):

ogólnie – w. 26.06.2013, K 33/12 (poz. 63).

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Akt normatywny:

- incydentalny charakter: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60

Budżet:

- zapewnienie równowagi budżetowej: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56; w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60

Daninowe prawo:

- danina publiczna:
 - istota: w. 25.06.2013, sygn. K 30/12, poz. 61
- wyłączność ustawy w sferze prawa daninowego (art. 217 Konstytucji)

Demokratycznego państwa prawnego zasada

- zasady pochodne: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55

Dziedziczenie:

- istota: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55

Ekspertyza:

- ekspertyza maksymalnie ukształtowana: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56; w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59

Geodezja i kartografia:

- opłaty za informacje i czynności oparte na państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym: w. 25.06.2013, sygn. K 30/12, poz. 61
 - danina publiczna: w. 25.06.2013, sygn. K 30/12, poz. 61

Karne postępowanie:

- zażalenie na postanowienie o oddaleniu wniosku o wznowienie postępowania: w. 11.06.2013, sygn. SK 23/10, poz. 57

Karne prawo:

- część szczególna prawa karnego:
 - pomówienie/zniesławienie (art. 212 k.k.): p. 11.06.2013, sygn. K 50/12, poz. 69

Krajowa Rada Sądownictwa:

- kompetencje:
 - opiniowanie projektów ustaw: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59

Łowieckie prawo:

- Polski Związek Łowiecki:
 - sądownictwo dyscyplinarne: p. 5.06.2013, sygn. SK 8/11, poz. 67

Nauczyciele:

- uprawnienia emerytalne:
 - nauczycielskie świadczenia kompensacyjne: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56

Niedziałania prawa wstecz zasada (*lex retro non agit*):

- dopuszczalność retroaktywności prawa: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60;

Niepełnosprawne osoby:

- stopień niepełnosprawności: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58
- zatrudnianie i rehabilitacja osób niepełnosprawnych: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58

Notariat:

- aplikacja i asesura: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65
- samorząd notarialny: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65
 - sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65
- wykonywanie zadań władzy publicznej:
 - wolność działalności gospodarczej notariusza: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65

Ochrona dobra wspólnego:

- w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60

Pewność prawa:

- bezpieczeństwo prawne: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58

Podatkowe prawo:

- podatek od spadków i darowizn: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55
termin zgłoszenia nabycia spadku: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55
- zwrot nadpłaty podatku: poz. 66; p. 18.06.2013, sygn. SK 1/12, poz. 70

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- obowiązek postawienia zarzutu niekonstytucyjności i uzasadnienia go: p. 26.06.2013, sygn. P 13/12, poz. 72
- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58; w. 25.06.2013, sygn. K 30/12, poz. 61
- umorzenie postępowania ze względu na nieadekwatność wzorca kontroli: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59;

- art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 20 Konstytucji: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65
- art. 21 ust. 1 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 22 Konstytucji: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65
- art. 64 ust. 3 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 90 z zw. z art. 120 Konstytucji: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- art. 110 ust. 3 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 112 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 173 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 183 ust. 2 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- art. 187 ust. 4 Konstytucji: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (orzekania): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63; p. 4.06.2013, sygn. SK 46/12, poz. 66; p. 11.06.2013, sygn. K 50/12, poz. 69
- zasada *ne bis in idem*: poz. 66; p. 11.06.2013, sygn. K 50/12, poz. 69
- umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku (orzekania): w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56; w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59; p. 5.06.2013, sygn. SK 8/11, poz. 67
- wyrok zakresowy: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58; w. 25.06.2013, sygn. P 11/12, poz. 62; w. 27.06.2013, sygn. K 36/12, poz. 64
- zdanie odrębne: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- związanie argumentacją i zasada *falsa demonstratio non nocet*: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56; w. 11.06.2013, sygn. SK 23/10, poz. 57; w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58
- zwrot kosztów postępowania: p. 18.06.2013, sygn. SK 1/12, poz. 71

Prawo do sądu:

- prawo do żądania wznowienia postępowania: w. 11.06.2013, sygn. SK 23/10, poz. 57
- zaskarżalność a instancyjność: w. 11.06.2013, sygn. SK 23/10, poz. 57

Prawo do zabezpieczenia społecznego:

- istota prawa: w. 25.06.2013, sygn. P 11/12, poz. 62

Preambuła do Konstytucji:

- przychylności procesowi integracji europejskiej zasada: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63;
- suwerenności Narodu Polskiego zasada:
 - przekazywanie kompetencji prawodawczych przez państwo a ograniczenia wynikające z art. 90 Konstytucji: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - zachowanie suwerenności w procesie integracji europejskiej: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63

Przyzwoitej legislacji zasady (również: poprawnej, prawidłowej):

- a przebieg procesu legislacyjnego: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- a zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58
- nieadekwatność: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58

Referendum:

- wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 3 Konstytucji): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63

Rodzina:

- ochrona rodziny (życia rodzinnego): w. 27.06.2013, sygn. K 36/12, poz. 64

Rozporządzenie:

- obowiązek uzgodnienia treści aktu wykonawczego: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65
- wytyczne dotyczące treści aktu (upoważnienie ustawowe):
 - minimum treściowe wytycznych: w. 25.06.2013, sygn. K 30/12, poz. 61; w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65

Równości zasada:

- a zasada sprawiedliwości społecznej: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56
- kryteria różnicowania:
 - ze względu na miejsce zamieszkania (kryterium domicylu): w. 25.06.2013, sygn. P 11/12, poz. 62
- nakaz jednakowego traktowania
 - podmiotów podobnych: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59; w. 25.06.2013, sygn. P 11/12, poz. 62
 - podmiotów równych: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- zróżnicowanie:
 - relewantność: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56

Sąd Najwyższy:

- kompetencje:
 - opiniowanie projektów ustaw: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59

Sądownictwo:

- nadanie klauzuli prawomocności: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55
- wynagrodzenie sędziów: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- zamrożenie: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59

Skarga konstytucyjna:

- legitymacja (zdolność skargowa)
 - Kościoła lub związku wyznaniowego: p. 4.06.2013, sygn. SK 46/12, poz. 66
- niedopuszczalność uczynienia samoistną podstawą skargi konstytucyjnej
 - art. 2 Konstytucji, chyba że skarżący wskaże wynikające z tego przepisu prawo podmiotowe niemające źródła w innych normach konstytucyjnych: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56; p. 5.06.2013, sygn. SK 8/11, poz. 67
 - art. 32 Konstytucji: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56
 - art. 32 ust. 1 Konstytucji: w. 11.06.2013, sygn. SK 23/10, poz. 57
 - art. 84 Konstytucji: p. 5.06.2013, sygn. SK 8/11, poz. 67
 - art. 217 Konstytucji: p. 5.06.2013, sygn. SK 8/11, poz. 67
- obowiązek skarżącego wskazania w jaki sposób został on osobiście i bezpośrednio naruszony w jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji: p. 5.06.2013, sygn. SK 8/11, poz. 67
- wymóg uczynienia przedmiotem skargi przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego: p. 4.06.2013, sygn. SK 46/12, poz. 66; p. 18.06.2013, sygn. SK 1/12, poz. 70

Spółdzielnie:

- mieszkaniowe:
 - wkład mieszkaniowy: w. 27.06.2013, sygn. K 36/12, poz. 64

Sprawiedliwości społecznej zasada:

- a zasada równości: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58; w. 25.06.2013, sygn. P 11/12, poz. 62
- jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58

Transport i komunikacja:

- drogi publiczne:

- decyzja o zezwoleniu na inwestycje drogowe: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60
- odpowiedzialność za zobowiązania wykonawcy inwestycji drogowej: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60

- transport drogowy:

- naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego:

Trybunał Konstytucyjny:

- brak kompetencji do:
 - dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- kompetencja do kontroli:
 - hipotetycznego sposobu stosowania aktu normatywnego: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - pominięcia prawodawczego: w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56; w. 27.06.2013, sygn. K 36/12, poz. 64; p. 18.06.2013, sygn. SK 1/12, poz. 70
 - przepisów będących następstwem implementacji decyzji ramowej Rady UE: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - przepisów prawa pochodnego UE: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 pkt. 1 Konstytucji): w. 4.06.2013, sygn. SK 49/12, poz. 56

Umowa międzynarodowa:

- ratyfikacja:
 - umowy międzynarodowe o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - procedura ratyfikacyjna: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63

Unii Europejskiej prawo:

- Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (EMS): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- Euro – wspólna waluta: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- Traktat o UE (TUE): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - tożsamość narodowa (konstytucyjna): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabiłości (TEMS): w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
- Traktat z Lizbony: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63
 - tożsamość konstytucyjna i ustrojowa w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych: w. 26.06.2013, sygn. K 33/12, poz. 63

Ustawa:

- nowelizująca i nowelizowana: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58
- wyłączność ustawy
 - w sferze prawa podatkowego/daninowego (art. 217 Konstytucji): w. 25.06.2013, sygn. K 30/12, poz. 61

Własność i inne prawa majątkowe:

- definicja prawa własności: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- dopuszczalność ograniczeń: w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59
- konstytucyjna ochrona własności i prawa dziedziczenia: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60
 - obowiązki ustawodawcy: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60
- konstytucyjne, pojęcie własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji): w. 13.06.2013, sygn. P 35/12, poz. 59

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego:

- przesłanka „sprawy objętej zakresem działania wnioskodawcy” (ograniczona zdolność wnioskowa):
 - Krajowa Rada Notarialna: w. 27.06.2013, sygn. K 12/10, poz. 65

Wolność wyrażania poglądów (swoboda wypowiedzi):

- dopuszczalność ograniczeń: p. 11.06.2013, sygn. K 50/12, poz. 69

Zamówienia publiczne:

- roboty drogowe: w. 18.06.2013, sygn. K 37/12, poz. 60

Zaufania do państwa i prawa zasada [„zasada lojalności”]: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55

- charakter wiążący zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego: w. 13.06.2013, sygn. K 17/11, poz. 58
- zakaz tworzenia regulacji pozornych: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55
- zakaz tworzenia regulacji stanowiących „pułapkę” dla obywatela: w. 4.06.2013, sygn. P 43/11, poz. 55.

*Opracowanie: Marcin Zieliński
Redakcja: Kamil Zaradkiewicz
Zespół Orzecznictwa i Studiów*

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego
Druk: www.pracowniacc.pl
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521