



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 maja 2013 r.

Nr 4 (162)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

38 – wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r.,	sygn. K 12/12	517
39 – wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r.,	sygn. P 44/10	529
40 – wyrok z dnia 7 maja 2013 r.,	sygn. SK 11/11	538
41 – wyrok z dnia 14 maja 2013 r.,	sygn. P 27/12	552
42 – wyrok z dnia 22 maja 2013 r.,	sygn. P 46/11	564
43 – postanowienie z dnia 9 kwietnia 2013 r.,	sygn. K 20/12	596
44 – postanowienie z dnia 11 kwietnia 2013 r.,	sygn. K 13/10	602
45 – postanowienie z dnia 23 kwietnia 2013 r.,	sygn. SK 13/13.....	604
46 – postanowienie z dnia 7 maja 2013 r.,	sygn. SK 31/12.....	605
47 – postanowienie z dnia 7 maja 2013 r.,	sygn. U 8/12.....	612
48 – postanowienie z dnia 8 maja 2013 r.,	sygn. K 7/13.....	615
49 – postanowienie z dnia 8 maja 2013 r.,	sygn. U 2/13.....	617
50 – postanowienie z dnia 14 maja 2013 r.,	sygn. SK 19/11	618
51 – postanowienie z dnia 15 maja 2013 r.,	sygn. P 42/12	624
52 – postanowienie z dnia 21 maja 2013 r.,	sygn. K 11/13	626
53 – postanowienie z dnia 22 maja 2013 r.,	sygn. P 37/12	632
54 – postanowienie z dnia 22 maja 2013 r.,	sygn. U 4/11	637

Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur	642
– aktów normatywnych.....	643
– rzeczowy	651

38

WYROK
z dnia 23 kwietnia 2013 r.
Sygn. akt K 12/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887, ze zm.) z art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 80 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135 i 154) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła 23 lutego 2012 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny) z art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;

2) art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji wynika z tego, że likwidując ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, stworzono stan dyskryminacji rodzin chcących skorzystać z procedury adopcyjnej i drastyczne utrudnienia w zleceniu podmiotom dotychczas prowadzącym publiczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze procedur adopcyjnych zmierzających do przysposobienia. W tej sytuacji znacznie zmniejszyła się liczba przeprowadzanych adopcji. Z kolei naruszenie art. 32 Konstytucji przez powyższe przepisy ustawy o wspieraniu rodziny wiąże się z przyjęciem niejednorodnych kryteriów tworzenia

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2013 r. w Dz. U. poz. 548.

ośrodków adopcyjnych, przyjmując dla publicznych ośrodków adopcyjnych limit potrzebny do dalszego ich funkcjonowania na poziomie 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem w 2010 r., a dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych – 20 procedur zakończonych przysposobieniem w 2010 r. W efekcie dyskryminuje to podmioty dotychczas prowadzące niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, a przecież zarówno one, jak i ośrodki publiczne działają dla tożsamyh celów i w jednakowych realiach środowiskowych.

Wnioskodawca zauważył, że ustawa o wspieraniu rodziny przewiduje dwa równorzędne ośrodki zaangażowane w procedury adopcyjne – publiczne i niepubliczne. Przedmiot działalności obu ośrodków jest identyczny, takie same są wymogi i organizacja ich prowadzenia. Obydwa rodzaje ośrodków adopcyjnych powinny mieć zatem równy status prawny, a to z kolei pociąga za sobą konieczność równego traktowania tych placówek. Tymczasem kwestionowane przepisy cechuje wprowadzenie znacznego zróżnicowania pomiędzy publicznymi i niepublicznymi ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi funkcjonującymi przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny. Wynika ono stąd, że podstawowe kryterium przesądzające o możliwości kontynuowania przez nie działalności od 1 stycznia 2012 r. stanowi liczba przeprowadzonych w 2010 r. procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem. W odniesieniu do publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczyh jest to 10 takich procedur, a w odniesieniu do niepublicznych – 20. Limity liczbowe wynikające z art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny w sposób niezgodny z prawem i nieuzasadniony różnicują podmioty o takim samym statusie.

W ocenie wnioskodawcy, niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 18 Konstytucji polega zatem na zabronionym dyskryminowaniu rodzin chcących skorzystać z procedury adopcyjnej, ponieważ likwidując ośrodki adopcyjno-opiekuńcze i powołując nowe byty w postaci ośrodków adopcyjnych, dokonano tego w taki sposób, który może spowodować zmniejszenie liczby placówek tego typu. Nie gwarantuje się więc konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną, bo wyraźnie utrudniono procedury adopcyjne. Dodatkowo, naturalnie zostanie ograniczona liczba ośrodków adopcyjnych, zwłaszcza tych niepublicznych, ponieważ ich działanie będzie uzależnione od osiągnięcia progów liczbowych przeprowadzonych adopcji zakończonych przysposobieniem. Skutkiem tego będzie drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzanych adopcji.

Naruszenie art. 32 Konstytucji wiąże się z tym, że przyjęcie niejednorodnych limitów nie może być kryterium funkcjonowania w ramach nowo powstałych ośrodków adopcyjnych. Przyjęto niespodziewanie limit o charakterze prostego urzędniczego ograniczenia, niemającego żadnego realnego uzasadnienia. Bez powodu zdeprecjonowano podmioty dotychczas prowadzące niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Ich dyskryminacja jest ewidentna, stawia się im o wiele bardziej restrykcyjne wymogi niż ośrodkom publicznym, trudne do spełnienia.

Zakwestionowane unormowanie, zamiast być wsparciem dla pełnej ochrony zasad i praw konstytucyjnych, wprowadza bezpodstawne zróżnicowanie dotychczas funkcjonujących ośrodków adopcyjnych. Urzędnicze kryterium odnoszące się tylko do liczby przeprowadzonych w 2010 r. procedur adopcyjnych jest niewystarczające, pochopne i nieracjonalne. Przepisy te spowodują prawdopodobnie wstrzymanie procesów adopcyjnych w naszym kraju, przez likwidację ok. 35% ośrodków adopcyjnych. Można założyć, że wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny może doprowadzić do załamania systemu adopcyjnego, zmniejszenia liczby adopcji w Polsce i wydłużenia czasu oczekiwania na upragnione dziecko.

Niezgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 Konstytucji wnioskodawca upatruje w nieuprawnionym i niczym nieuzasadnionym różnicowaniu kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka przyznawanych rodzinom zastępczym spokrewnionym (nie mniej niż 660 zł miesięcznie) oraz rodzinom zastępczym zawodowym, niezawodowym i rodzinnym domom dziecka (nie mniej niż 1000 zł miesięcznie). Zdaniem wnioskodawcy, żaden przepis ustawy o wspieraniu rodziny nie różnicuje obowiązków nakładanych na rodziny zastępcze spokrewnione, zawodowe, niezawodowe i rodzinne domy dziecka. Innymi słowy, zadania wykonywane przez rodziny zastępcze spokrewnione są tożsame z zadaniami, jakie zostały powierzone rodzinom zastępczym zawodowym, niezawodowym i rodzinnym domom dziecka. W związku z tym nie ma uzasadnionych powodów różnicowania wysokości świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w zależności od tego, czy rodzina zastępcza jest biologicznie spokrewniona z dzieckiem, czy też są to ludzie dla siebie obcy. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy ani żadne przyczyny.

2. W piśmie z 28 czerwca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest zgodny z art. 32 w związku z art. 18 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na utratę przez zaskarżone przepisy mocy obowiązującej przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny (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).

2.1. W uzasadnieniu Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na przejściowy charakter art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, związany z czasowym zakresem obowiązywania (zastosowania) zawartych w nich norm prawnych. Pierwszy przepis dokonał 1 stycznia 2012 r. *ex lege* przekształcenia stosunków pracy niektórych kategorii pracowników powiatowych ośrodków adopcyjnych. Art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny zaś nałożył na samorządy województwa obowiązek zawarcia umów z niepublicznymi podmiotami o prowadzenie ośrodków adopcyjnych od 1 stycznia 2012 r., na co najmniej 12 miesięcy. Samorządy województwa zrealizowały obowiązki wynikające z zakwestionowanych przepisów.

Zdaniem Marszałka Sejmu, z art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny nie da się wyprowadzić norm prawnych, które w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny nadal będą obowiązywały. Analizowane przepisy nie zostały formalnie uchylone, jednakże ich moc prawna „skonsumowała się” wraz z upływem okresu wykonania wynikających z nich obowiązków organów władzy, określonego na dzień wejścia w życie ustawy (1 stycznia 2012 r.). Epizodyczny, ograniczony do pewnego przedziału czasowego zakres zastosowania tych przepisów, prowadzący do – jak już wspomniano – „skonsumowania” wynikających z nich norm prawnych, uzasadnia więc wniosek, że utraciły one moc obowiązującą wraz z realizacją wynikających z nich zobowiązań w ustalonym przez zaskarżone przepisy czasie. Okoliczność ta powinna zasadniczo prowadzić do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Marszałek Sejmu zauważył również, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK można wydać wyrok merytoryczny w odniesieniu do aktu prawnego, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jednak w ocenie Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie przesłanki stosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie zostały spełnione. Przede wszystkim wnioskodawca nie podnosi naruszenia indywidualnych i konkretnych praw i wolności, których źródłem jest Konstytucja. Stąd badanie „skonsumowanych” przepisów nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnego statusu jednostki w państwie. Orzeczenie Trybunału nie osiągnie też ewentualnego skutku restytucyjnego, a więc nie będzie skuteczną metodą służącą przywróceniu stanu sprzed wejścia w życie zaskarżonych przepisów, ponieważ 1 stycznia 2012 r. nastąpiła faktyczna i prawna likwidacja powiatowych ośrodków adopcyjnych, których pracownicy stali się z mocy samego prawa pracownikami starostwa albo urzędu marszałkowskiego. Taki stan rzeczy czyni restytucję bezprzedmiotową, zmiany te są ostateczne, a ich „odwrócenie” musiałoby wiązać się z uchwaleniem kompleksu pozytywnych regulacji przez ustawodawcę, a nie z derogacją zakwestionowanych przepisów przejściowych. Ponadto ustawa o wspieraniu rodziny pozwala na przekazanie prywatnym podmiotom zadania prowadzenia ośrodków adopcyjnych niezależnie od zaskarżonych limitów (art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny). Istnieje zatem alternatywny mechanizm zmiany sytuacji faktycznej i prawnej ukształtowanej przez art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

2.2. Zajmując jednak merytoryczne stanowisko w odniesieniu do zarzutu faworyzowania publicznych ośrodków adopcyjnych kosztem niepublicznych, likwidacji małych niepublicznych ośrodków adopcyjnych, a przez to wydłużenia procedury adopcyjnej, Marszałek Sejmu przypomniał, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny prowadzenie ośrodka adopcyjnego należało do zadań własnych powiatu i było finansowane z jego środków. Powiaty mogły zlecać wykonywanie tak określonego zadania podmiotom niepublicznym, w konsekwencji czego obok publicznych ośrodków adopcyjnych funkcjonowały również niepubliczne. Przyjęty model działania, a przede wszystkim finansowania tych instytucji, nie pozwalał na swobodny wybór ośrodka adopcyjnego na terenie kraju przez rodziny planujące przysposobienie dziecka. W pracach nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny podnoszono: „Samorządy powiatowe stoją na stanowisku, że jeżeli procedury adopcyjne są finansowane z ich środków, to powinny być refundowane przez powiaty, z których pochodzą kandydaci do przysposobienia. Taki sposób finansowania nie może dotyczyć procedur adopcyjnych, gdyż nie sprzyja sprawnemu, mającemu na względzie dobro dziecka, postępowaniu adopcyjnemu. Procedury adopcyjne nie powinny podlegać rejonizacji” (*Założenia projektu ustawy o wsparciu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem*, Warszawa 2008, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/.../zalozeniaKWRiST.rtf). W związku z tym jednym z podstawowych założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny było przeniesienie obowiązku prowadzenia ośrodków z powiatu na administrację rządową.

W obowiązującym stanie prawnym – w myśl art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny – do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych. W związku z tym 1 stycznia 2012 r. ustawodawca zlikwidował powiatowe ośrodki adopcyjne i powierzył marszałkom województwa zadanie utworzenia w terminie do 31 grudnia 2011 r. ośrodków adopcyjnych działających w regionie (art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny). Nałożył także na marszałków obowiązek zlecenia podmiotom niepublicznym, na co najmniej 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, prowadzenia ośrodków, pod warunkiem przeprowadzenia w 2010 r. co najmniej 20 procedur adopcyj-

nych zakończonych przysposobieniem dziecka. Niezależnie od treści art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny samorząd województwa może przekazać realizację tego zadania organizacjom pozarządowym działającym na rzecz rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej (art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny).

W ocenie Marszałka Sejmu, z powyższego wynika, że ustawodawca nie likwiduje dotychczasowego modelu ośrodków adopcyjnych opierającego się na działalności publicznych i niepublicznych instytucji. Nie przesądza też ani o wielkości ośrodka adopcyjnego, ani też o jego formie organizacyjnej, bo nowa ustawa o wspieraniu rodziny pozostawia samorządowi województwa swobodę kształtowania systemu ośrodków i określenia poziomu partycypacji niepublicznych podmiotów w realizacji zleconego zadania.

W kontekście naruszenia w art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny zasady równości Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca niewłaściwie zidentyfikował adresatów i przedmiot regulacji zakwestionowanych przepisów (norm). Na tej podstawie Marszałek Sejmu wywiódł, że nie jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej nakaz równego traktowania adresatów normy prawnej. Adresatami zakwestionowanych przepisów są pracownicy publicznych ośrodków adopcyjnych oraz prywatne podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne, zaś ustalony limit w postaci 10 adopcji i odpowiednio 20 adopcji odnosi się do różnych sytuacji prawnych. W pierwszym przypadku przesądza on o przekształceniu stosunku pracy pracowników powiatowych, w drugim – o zleceniu organizacji pozarządowej prowadzenia ośrodka adopcyjnego w okresie przejściowym. W tym kontekście należy zauważyć, że mamy do czynienia z dwiema kategoriami podmiotów, które nie odznaczają się wspólnymi cechami. Wnioskodawca zestawiał zaś ze sobą pracownika samorządowego z niepublicznym podmiotem, co powoduje, że „limit” 10 i 20 adopcji nie może być uznany za niedopuszczalne zróżnicowanie adresatów normy prawnej.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że porównanie sytuacji samorządów województwa jako podmiotów zakładających oraz prowadzących ośrodki adopcyjne z niepublicznymi podmiotami nie mieści się w przyjętym w orzecznictwie Trybunału rozumieniu zasady równości. Porównywane podmioty muszą bowiem charakteryzować się tymi samymi cechami, tak żeby możliwe było wskazanie wspólnej cechy relewantnej. W omawianym wypadku nie mamy zaś do czynienia z podmiotami podobnymi, gdyż sytuacja prawna samorządu województwa oraz prywatnych podmiotów jest zasadniczo różna. Jest oczywiste, że na jednostce samorządu terytorialnego – jako podmiocie zobowiązanym do utworzenia i prowadzenia tego rodzaju instytucji – będą zawsze ciążyły inne obowiązki niż na prywatnych podmiotach, na których takie obowiązki nie spoczywają. Przedmiotem działania samorządu jest bowiem zarządzanie sprawami publicznymi i partycypacja w sprawowaniu władzy publicznej. Natomiast działalność podmiotów prywatnych ma w tym przypadku charakter subsydiarny wobec zadań publicznych realizowanych przez samorządy.

2.3. Zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji jest – w ocenie Marszałka Sejmu – niezasadny. Wnioskodawca podnosi, że skutkiem wejścia w życie tych przepisów ustawy o wspieraniu rodziny będzie „drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzonych adopcji (...), a to wprost nie gwarantuje konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną, bo utrudnia procedury adopcyjne”. Pomijając już brak potwierdzonych danych uzasadniających tak kategorię wniosek, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że takie zarzuty jak celowość i prawidłowość polityki legislacyjnej oraz jej spójność nie mogą być przedmiotem oceny sądu konstytucyjnego. Poza granicami tego badania pozostaje także racjonalność zakwestionowanych przepisów, nawet jeśli była ona – co sugeruje wnioskodawca – dyskusyjna z punktu widzenia celu całej ustawy. Ponadto kontroli konstytucyjności prawa nie należy utożsamiać z oceną trafności wyboru narzędzi legislacyjnych służących wdrożeniu zamysłu ustawodawcy.

Marszałek Sejmu zauważył również, że art. 18 Konstytucji nie rozstrzyga tego, w jaki sposób obowiązek opieki i ochrony rodziny powinien być realizowany. Pozostawiając ustawodawcy wybór metod i środków, przepis ten nie przesądza zatem o konkretnym modelu ośrodków adopcyjnych w Polsce, ich struktury organizacyjnej oraz udziału niepublicznych podmiotów w realizacji zadań publicznych. W tym zakresie ustawodawca cieszy się swobodą legislacyjną, w ramach której może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą sposobu realizacji zadań publicznych i reformowania administracji publicznej. Sama negatywna ocena przez wnioskodawcę ustawowych przekształceń w zakresie polityki prorodzinnej państwa nie jest wystarczającym argumentem do uznania jej za niekonstytucyjną.

Ponadto w ocenie Marszałka Sejmu, art. 18 Konstytucji może być wzorcem kontroli w sytuacji, gdy ustawodawca niewłaściwie zinterpretował cel działania władzy publicznej wyznaczony przez ten przepis lub gdy w usta-

wie zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do jego realizacji. Wnioskodawca podnosi, że: „Przepisy te spowodują prawdopodobnie wstrzymanie procedur adopcyjnych w naszym kraju przez likwidację ok. 35% ośrodków adopcyjnych”. W kontekście tak sformułowanego zarzutu należy zauważyć, że wnioskodawca prognozuje wystąpienie niekorzystnych skutków wejścia w życie zaskarżonych przepisów dla procesów przysposobienia. Taka ocena skuteczności regulacji ustawowej jest co najmniej przedwczesna, bo obecnie organy władzy nie dysponują pełną analizą oddziaływania nowych rozwiązań na procesy adopcyjne w przyszłości. Stąd zarzut naruszenia Konstytucji w istocie nie jest realny i aktualny, lecz potencjalny i hipotetyczny. Został sformułowany niejako pod warunkiem, że zakładane cele ustawy o wspieraniu rodziny nie zostaną w przyszłości osiągnięte.

2.4. W związku z analizą zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny Marszałek Sejmu zauważył, że *petitum* wniosku nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjności tego przepisu (art. 18 i art. 32 Konstytucji czy tylko art. 32 Konstytucji). Kierując się jednak zasadą *falsa demonstratio non nocet* i uwzględniając treść uzasadnienia wniosku, Marszałek Sejmu przyjął za wzorzec kontroli art. 32 w związku z art. 18 Konstytucji.

W kontekście powyższych przepisów ustawy zasadniczej Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca na tle art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny porównał sytuację faktyczną i prawną podmiotów (tworzących zawodową i niezawodową rodzinę), których wzajemne relacje opierają się wyłącznie na więzi prawnej wynikającej z pieczy zastępczej, z podmiotami (spokrewniona rodzina), których wzajemne relacje oparte są na więzi pokrewieństwa i wynikającej z niej więzi prawnorodzinnej (obowiązek alimentacyjny). Nie można zaprzeczyć, że między wspomnianymi podmiotami występują pewne cechy wspólne, które jednak nie mają pierwszoplanowego znaczenia z punktu widzenia partycypacji w kosztach utrzymania dziecka. Przy tym żadnej z tych cech wspólnych nie można przypisać takiej wagi, która uzasadniałaby uznanie jej za cechę relewantną z punktu widzenia celu zakwestionowanego przepisu, nakazującą jednakowe traktowanie. W szczególności Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie dostrzegł okoliczności, która w istotny sposób różnicuje sytuację obu kategorii podmiotów. Tą okolicznością jest więź pokrewieństwa i oparta na niej więź prawnorodzinna.

Marszałek Sejmu zauważył, że sporne świadczenie przewidziane w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny ma charakter celowy i skierowane jest na zabezpieczenie środków na utrzymanie dziecka. Dodatkowo Marszałek Sejmu przypomniał, że obowiązek dostarczania środków na utrzymanie dziecka powinien w pierwszej kolejności należeć do rodziców naturalnych, a w określonych ustawowo przypadkach – do dziadków oraz rodzeństwa. Zgodnie bowiem z art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.; dalej: k.r.o.) obowiązek alimentacyjny obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Na ten obowiązek składa się dostarczanie dziecku środków na utrzymanie (zaspokajanie jego bieżących potrzeb konsumpcyjnych), a w miarę potrzeby także środków na wychowanie służących rozwojowi intelektualnemu. Źródłem tego obowiązku jest stosunek pokrewieństwa wynikający ze wspólności pochodzenia.

W związku z powyższym trudno uznać kwestionowane unormowanie za niesprawiedliwe i krzywdzące. Członek najbliższej rodziny (dziadek i babcia lub siostra i brat), wywiązując się ze swoich obowiązków moralnych w postaci sprawowania pieczy zastępczej nad najbliższym krewnym, jednocześnie wywiązuje się ze swoich obowiązków prawnych, których źródłem jest k.r.o. Wykonanie obowiązku alimentacyjnego względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, może w określonych warunkach polegać w całości lub w części na osobistych i finansowych staraniach o jego utrzymanie oraz wychowanie. Od takich obowiązków zarówno moralnych, jak i prawnych wolne są podmioty tworzące niezawodowe i zawodowe rodziny zastępcze. W tym stanie rzeczy nie zasługuje na uwzględnienie zarzut wnioskodawcy, że na rodzinie zastępczej spokrewnionej i na niespokrewnionej ciąży jednakowe obowiązki uzasadniające równą partycypację państwa w kosztach utrzymania dziecka.

Marszałek Sejmu przypomniał również, że w pracach nad projektem ustawy o wspieraniu rodziny podnoszono ważny argument, zgodnie z którym w praktyce występuje pozornieść pieczy zastępczej w przypadku wielu rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem, zwłaszcza w sytuacji gdy na wysoki udział tego typu rodzin (rodziny zastępcze spokrewnione z dzieckiem stanowią aż 85% ogółu istniejących dziś rodzin zastępczych) ma wpływ relatywnie wysoka atrakcyjność świadczeń pieniężnych na dziecko powierzone spokrewnionej rodzinie zastępczej w porównaniu z wartością świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin (zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych uzależnione od kryterium dochodowego). W tej sytuacji zastępowanie obowiązków alimentacyjnych członków rodziny przez kreowanie konkurencyjnego systemu zasiłków wydaje się konstytucyjnie wątpliwe. Nakaz opieki nad rodziną i ochrony rodziny przez władzę publiczną nie powinien bowiem ani zwalniać rodziców naturalnych lub innych osób z odpowiedzialności za dziecko, ani ich zastępować. W tym kontekście forma spokrewnionej rodziny zastępczej nie może być także środkiem do ograniczania rozmiarów obowiązków rodzinnopravných wstępnych lub rodzeństwa.

Podsumowując, Marszałek Sejmu stwierdził, że świadczenie przewidziane w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny ma na celu partycypację państwa w kosztach utrzymania dziecka otaczanego pieczą zastępczą. Nie zwalnia jednak rodzin zastępczych od ponoszenia innych kosztów związanych z wychowaniem dziecka. Tym bardziej pomoc państwa nie może zastępować obowiązku osób spokrewnionych dostarczania środków na utrzymanie i wychowanie dziecka. Źródłem tego obowiązku jest stosunek pokrewieństwa i wynikający z niego obowiązek alimentacyjny. Organy władzy publicznej powinny być zwolnione od obowiązku równego uczestnictwa w kosztach utrzymania dziecka znajdującego się w spokrewnionej rodzinie zastępczej i niespokrewnionej rodzinie zastępczej. Odmienna jest bowiem sytuacja faktyczna i prawna osób tworzących powyższe formy pieczy zastępczej.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 6 sierpnia 2012 r., wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest zgodny z art. 18 i art. 32 Konstytucji,
- 3) postępowanie w zakresie badania zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 i art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że uzasadnienie wniosku złożonego w niniejszej sprawie nie określa tego, w jaki sposób art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny narusza zasadę ochrony rodziny. Wnioskodawca przytoczył jedynie treść art. 18 Konstytucji oraz wyjaśnił pojęcie rodziny na gruncie tego przepisu ustawy zasadniczej. Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że jakkolwiek wnioskodawca jako wzorzec kontroli art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wskazał cały art. 32 Konstytucji, to jednak w uzasadnieniu wniosku przedstawia argumentację tylko na rzecz tezy o niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uwzględniając powyższe, zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 i art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Konsekwencją tego jest poddanie zakwestionowanego przepisu kontroli wyłącznie z punktu widzenia jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Oceniając zgodność art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył przede wszystkim, że pogląd wnioskodawcy, jakoby wszystkie podmioty wskazane w kwestionowanym przepisie (rodzina zastępcza spokrewniona, rodzina zastępcza zawodowa, rodzina zastępcza niezawodowa, rodzinny dom dziecka) obciążone zostały tożsamymi obowiązkami, jest niesłuszny. Ustawa o wspieraniu rodziny nie wymaga na przykład od rodziny zastępczej spokrewnionej udokumentowania posiadania kwalifikacji do pełnienia tej funkcji. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że osoby mogące tworzyć rodzinę zastępczą spokrewnioną (małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będący wstępni lub rodzeństwem dziecka) są podmiotami, na których, zgodnie z k.r.o., ciąży obowiązek alimentacyjny. Jego treścią jest dostarczanie uprawnionemu środków na utrzymanie, a w miarę potrzeby także środków na wychowanie (art. 128 k.r.o.).

W związku z powyższym, zdaniem Prokuratora Generalnego, na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny nie można wskazać istotnej cechy wspólnej uzasadniającej jednakowe traktowanie określonych przez wnioskodawcę grup podmiotów, a mianowicie tych będących rodziną zastępczą spokrewnioną oraz tych będących rodziną zastępczą zawodową, rodziną zastępczą niezawodową lub rodzinnym domem dziecka. Trudno mówić o istnieniu cechy wspólnej osób, które mają obowiązek alimentacyjny względem dzieci objętych ich pieczą, i podmiotów, których taki obowiązek nie obciąża (ich sytuacja prawna nie jest tożsama). Nie można zatem domagać się wsparcia finansowego na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w równej wysokości dla tych dwóch różnych grup podmiotów (ustawodawca mógł, a nawet powinien traktować je odmiennie). „Jeżeli bowiem dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych u krewnych przysługiwały od nich alimenty, to dla zapewnienia równości wobec prawa wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, wspomniana grupa powinna otrzymywać kwoty odpowiednio niższe. W przeciwnym (...) razie dzieciom umieszczonym u osób niezobowiązanych do alimentacji przysługiwałyby tylko świadczenia socjalne, a innym zarówno owe świadczenia, jak i alimenty” (M. Andrzejewski, *Spór o zasady wypłacania świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania wychowanka rodziny zastępczej*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smyczyński, t. 12, Warszawa 2011, s. 477).

3.3. W związku z zakwestionowanym w niniejszej sprawie art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny Prokurator Generalny zauważył, że w art. 244 ust. 2-5 ustawy o wspieraniu rodziny uregulowano w sposób szczególny następstwo prawne w stosunkach pracy pracowników zlikwidowanych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Tym samym, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, w art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny ustawodawca nie ustala limitu potrzebnego do funkcjonowania ośrodków adopcyjnych publicznych na poziomie 10 zakończonych przysposobieniem procedur adopcyjnych w 2010 r. Zakwestionowany przepis służy ochronie stosunku pracy byłych pracowników zniesionych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Nie reguluje natomiast funkcjonowania ani tych ośrodków, ani nowych ośrodków adopcyjnych. Kwestia likwidacji tych pierwszych została bowiem jednoznacznie przesądzona w art. 244 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

Z kolei w art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wskazano podmiot, któremu należy zlecić prowadzenie ośrodka adopcyjnego (niepubliczny ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, który przeprowadził co najmniej 20 procedur adopcyjnych w 2010 r.), co oznacza, że wobec takiego podmiotu nie stosuje się przepisów dotyczących wyłaniania podmiotów na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.) (zob. art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny).

Prokurator Generalny przypomniał, że wnioskodawca zarzucił art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny niekonstytucyjność, ponieważ na skutek likwidacji ośrodków adopcyjno-opiekuńczych doszło do „drastycznego” utrudnienia procedur adopcyjnych zmierzających do przysposobienia, a to spowodowało „znaczne zmniejszenie ilości przeprowadzanych adopcji” (niezgodność z art. 18 Konstytucji). Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy wprowadzają zróżnicowane limity potrzebne do funkcjonowania publicznych ośrodków adopcyjnych oraz niepublicznych ośrodków adopcyjnych. Tymczasem kierując się przedstawioną w stanowisku Prokuratora Generalnego interpretacją przepisów, należy stwierdzić, że zarzuty wnioskodawcy są niezasadne, gdyż opierają się na błędnej wykładni kwestionowanych unormowań. Tak więc wnioskodawca nie obalił domniemania konstytucyjności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

II

Na rozprawie 23 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko zajęte w piśmie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny są zgodne z art. 32 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 18 Konstytucji. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał ustosunkował się do problemu wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny). Tytuł wniosku („Wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 oraz art. 80 ust. 1 ustawy (...) o wspieraniu rodziny (...) z przepisami art. 18 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP”) sugeruje, że wzorcem kontroli art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wnioskodawca uczynił art. 18 i art. 32 Konstytucji. Tymczasem z treści *petitum* wniosku wynika, że kwestionowany przepis powinien zostać poddany kontroli pod względem jego zgodności tylko z art. 32 Konstytucji. Stosownie do tego również uzasadnienie wniosku nie zawiera argumentacji dotyczącej niezgodności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny wyłączył ten przepis ustawy zasadniczej z zakresu przedmiotowego wzorców kontroli kwestionowanego przepisu ustawy o wspieraniu rodziny.

Dodatkowo, w kontekście postulatu Prokuratora Generalnego o ograniczenie kryterium kontroli konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny tylko do art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność tego stanowiska. Po przeanalizowaniu uzasadnienia wniosku złożonego w niniejszej sprawie Trybunał doszedł do konkluzji, że zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji nie został przez wnioskodawcę uzasadniony. Samo stwierdzenie o niewspółmiernym zmniejszeniu wysokości świadczeń dla rodzin zastępczych spokrewnionych, będącym wyrazem ich dyskryminacji, nie może stanowić spełnienia wymogu określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Podsumowując, za wzorzec kontroli art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny został uznany art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat rozumienia zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W szczególności w wyroku z 20 października 1998 r. (sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96 i cytowane tam orzeczenia) przypomniał, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wobec tego punktem wyjścia do oceny zgodności danej regulacji prawnej z zasadą równości jest rozważenie, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć:

- 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

2. Na tle tak ukształtowanego wzorca kontroli konstytucyjności wynikającego z zasady równości, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny jest z nim zgodny. Podstawą sformułowania takiej tezy jest niedostrzeżenie przez wnioskodawcę podstawowego motywu różnicowania sytuacji prawnej podmiotów grupy relewantnej, a w konsekwencji niewykazanie we wniosku tego, że przyjęte kryterium różnicowania narusza wymogi konstytucyjnie uprawnionego odstępstwa od dyspozycji art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż kwota: 1) 660 zł miesięcznie – dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej; 2) 1000 zł miesięcznie – dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. Wnioskodawca zarzuca temu unormowaniu nieuprawnione i niczym nieuzasadnione różnicowanie kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka przyznawanych spokrewnionym rodzinom zastępczym oraz niezawodowym, zawodowym rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka.

Wprowadzenie pojęcia rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem stanowi nowe rozwiązanie w systemie prawnym. W świetle art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, rodzinę taką tworzą wstępni lub rodzeństwo dziecka. Już projektodawcy ustawy zauważyli, że takie wyróżnienie „[m]a (...) swoje uzasadnienie w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego tj. uwzględnia osoby, na których z mocy prawa ciąży obowiązek alimentacyjny. Pomimo tego, że stwierdzenie istnienia i określenie wysokości obowiązku alimentacyjnego w stosunku do zobowiązanych w dalszej kolejności (np. dziadkowie, rodzeństwo) jest zależne od wielu czynników związanych z dzieckiem, jak i osobami zobowiązanymi, to jednak nie zmienia faktu, że osoby te – z samej istoty więzów rodzinnych i prawnych – znajdują się w kręgu osób odpowiedzialnych za utrzymanie dziecka pozbawionego opieki rodziców. (...) Wskazane w projekcie ustawy określenie rodziny zastępczej spokrewnionej znajduje potwierdzenie w zasadach związanych zarówno z prymatem rodziny, także w kwestii odpowiedzialności za dziecko, jak i zasadą pomocniczości państwa w udzielaniu pomocy i opieki dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej” (uzasadnienie projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk sejmowy nr 3378/VI kadencja).

Innymi słowy, dlatego wypłacana jest inna kwota świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej i inna kwota w przypadku pozostałych form rodzinnej pieczy zastępczej, że z mocy prawa na wstępnych i rodzeństwie ciąży obowiązek alimentacyjny wobec dziecka objętego opieką. Świadczenie wynikające z art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny ma zatem charakter wspomagający wywiązywanie się z ustawowego obowiązku dostarczania środków na utrzymanie, a w miarę potrzeby także środków na wychowanie, który – na mocy art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.) – obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Tym samym sytuacja prawna rodzin zastępczych spokrewnionych, w kontekście zakresu obowiązków związanych z pieczą nad dzieckiem, różni się w sposób zasadniczy od sytuacji podmiotów sprawujących inne formy rodzinnej pieczy zastępczej, wymienione w art. 39 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Ta różnica jest skutkiem istnienia więzi pokrewieństwa między dzieckiem pozbawionym opieki i wychowania rodziców a osobami tworzącymi taką rodzinę zastępczą. Z więzią tą ustawodawca łączy istnienie prawnego obowiązku alimentacyjnego będą-

cego wyrazem solidarności rodzinnej i mającego silne oparcie w nakazach moralnych (por. T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze. Analiza i wykładnia*, Warszawa 2001, s. 373). Podkreśla on moralną powinność przyjęcia z pomocą osobom bliskim, które nie mogą się utrzymać własnymi siłami (*ibidem*, s. 377). Wobec tego zakres prawnych obowiązków rodzin zastępczych spokrewnionych wobec dziecka pozbawionego opieki i wychowania rodziców jest szerszy od zakresu obowiązków spoczywających na niezawodowych i zawodowych rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka. To rozszerzenie dotyczy w szczególności istnienia ustawowego obowiązku alimentacyjnego mającego źródło w przepisach k.r.o.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednocześnie, że intencje ustawodawcy szczególnego traktowania rodzin zastępczych spokrewnionych, pielęgnowania i doceniania występujących w jej ramach więzi rodzinnych, są ujawniane także w innych przepisach szczegółowych ustawy o wspieraniu rodziny. Przejawia się to na przykład w niewprowadzeniu ograniczeń dotyczących liczby dzieci mogących przebywać w tym samym czasie w spokrewnionej rodzinie zastępczej (por. art. 53 ust. 1 i art. 61 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny) czy też w braku obowiązku posiadania przez kandydatów do pełnienia funkcji takiej rodziny świadectwa ukończenia odpowiedniego szkolenia organizowanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, a prowadzonego według programu zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny (por. art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny; ustawa w ogóle nie wymaga szkolenia rodzin zastępczych spokrewnionych – zob. K. Tryniszewska, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 139). Trudno zatem uznać słuszność poglądu wnioskodawcy, że żaden przepis ustawy o wspieraniu rodziny nie różnicuje obowiązków nakładanych na zastępcze rodziny spokrewnione, zawodowe, niezawodowe oraz rodzinne domy dziecka (s. 9 wniosku), jak również, że nie ma uzasadnionych powodów do różnicowania wysokości świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w zależności od tego, czy jest ona spokrewniona z dzieckiem, czy też są to dla siebie ludzie zupełnie obcy (s. 9 wniosku). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sytuacja prawna spokrewnionych rodzin zastępczych została przez ustawodawcę w sposób zasadny odmiennie ukształtowana od sytuacji podmiotów sprawujących inne formy rodzinnej pieczy zastępczej. Innymi słowy, trudno tutaj mówić o konieczności równego traktowania wszystkich podmiotów wymienionych w art. 39 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny w kontekście wysokości świadczenia określonego w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, ze względu na to, że z więzi pokrewieństwa występujących w spokrewnionych rodzinach zastępczych wynika ustawowy obowiązek alimentacyjny. Ten czynnik różnicujący nie został dostrzeżony przez wnioskodawcę, a tym samym jego argumentacja na temat niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest niesłuszna. Jednocześnie zatem wnioskodawca nie obalił domniemania konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, w szczególności chociażby przez wykazanie, że przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicowania nie spełnia wymogów zgodnego z Konstytucją odstępstwa od zasady równości. Nie mógł oczywiście tego uczynić, skoro nie dostrzegł *ratio legis* zróżnicowania sytuacji spokrewnionych rodzin zastępczych oraz rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka. Trybunał Konstytucyjny zatem, będąc związany zasadą skargowości, nie mógł wzruszyć domniemania konstytucyjności art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, skoro w postępowaniu przed Trybunałem ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110).

Podsumowując, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, trudno jest obronić tezę, że sytuacja prawna rodzin zastępczych spokrewnionych oraz rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka jest identyczna. Różnice występują w szczególności w kontekście obowiązków spoczywających na tych podmiotach w zakresie dostarczania środków na utrzymanie (a także na wychowanie) dziecka (por. art. 128 k.r.o.), co uzasadnia zróżnicowanie kwoty świadczenia przysługującego na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że w niniejszej sprawie nie oceniał konstytucyjności kwestionowanego przepisu w kontekście tego, czy wysokość świadczeń przyznawanych rodzinie zastępczej spokrewnionej oraz podmiotom sprawującym inne formy pieczy zastępczej została określona prawidłowo. Badaniu podlegał jedynie zarzut wnioskodawcy nierównego potraktowania tych dwóch grup podmiotów uzasadniający naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kwestia wyznaczenia kwot świadczeń na poziomie wskazanym w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny oraz ukształtowania relacji między nimi nie mieści się bowiem w zakresie wyznaczonym granicami wniosku.

3. Powodem umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 Konstytucji jest oczywista bezzasadność wniosku wynikająca z dokonania przez wnioskodawcę nieprawidłowej wykładni kwestionowanych przepisów. Doprowadziła ona do błędnego wniosku, że przepisy te są podstawą wskazania grupy podmiotów odznaczających się wspólną cechą istotną oraz,

w konsekwencji, nieuprawnionego w świetle art. 32 Konstytucji różnicowania podmiotów w ramach wspomnianej grupy.

Jedną z zasadniczych zmian w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną związaną z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny jest powierzenie marszałkowi województwa prowadzenia ośrodków adopcyjnych (jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej). W związku z przyjęciem tego rozwiązania konieczne było zlikwidowanie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w powiecie. W konsekwencji ustawodawca zobowiązany był do wprowadzenia przepisów dostosowujących dotyczących m.in. sytuacji prawnej pracowników likwidowanych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych działających dotychczas w powiecie. W tym celu art. 244 ust. 2-5 ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że z dniem wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny: a) pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych stają się pracownikami starostwa powiatowego; b) w przypadku wyznaczenia na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej jednostki organizacyjnej powiatu, pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych stają się pracownikami tej jednostki; c) prowadzący postępowania adopcyjne pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka, oraz prowadzący postępowania adopcyjne pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych prowadzących do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wojewódzki bank danych stają się pracownikami urzędu marszałkowskiego; d) w przypadku wyznaczenia do prowadzenia wojewódzkiego banku danych ośrodka adopcyjnego utworzonego na podstawie art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, prowadzonego przez samorząd województwa, pracownicy zatrudnieni w publicznym ośrodku adopcyjno-opiekuńczym prowadzącym do dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny wojewódzki bank danych stają się pracownikami tego ośrodka. Innymi słowy, kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie odnosi się do kwestii możliwości kontynuowania działalności ośrodków publicznych. Określa jedynie konsekwencje w zakresie stosunków pracy pracowników tych ośrodków wobec ich likwidacji z mocy samego prawa na podstawie art. 244 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Bezpośrednio nie przesądza o przekształceniu (formalnie zlikwidowanych) publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych działających w powiecie w ośrodki adopcyjne funkcjonujące na gruncie obowiązującej ustawy o wspieraniu rodziny.

Z kolei zgodnie z art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze przed dniem wejścia w życie ustawy, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka, marszałek województwa zleca prowadzenie ośrodka adopcyjnego na okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. Kwestionowany przepis zatem, zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy, określa limit skutecznych procedur adopcyjnych, którego osiągnięcie warunkuje funkcjonowanie niepublicznego ośrodka adopcyjno-opiekuńczego w nowym stanie prawnym. Niemniej jednak art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, w zestawieniu z art. 244 ust. 4, nie jest podstawą do wyróżnienia grupy podmiotów odznaczających się wspólną cechą istotną, którą to grupę tworzą wszystkie ośrodki adopcyjno-opiekuńcze (publiczne i niepubliczne) działające na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, oraz wskazania kryterium różnicowania tych podmiotów w kontekście dopuszczalności ich dalszego funkcjonowania, w zależności od liczby procedur adopcyjnych w 2010 r. zakończonych przysposobieniem dziecka. Wniosek taki jest uzasadniony w świetle tego, że art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny nie odnosi się do kwestii kontynuowania dotychczasowej działalności publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w stanie prawnym wprowadzonym ustawą o wspieraniu rodziny. Stanowi o konsekwencjach wejścia w życie tej ustawy w zakresie stosunku pracy pracowników zlikwidowanych publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.

Z art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny wynika obowiązek „przejęcia” kadry części publicznych ośrodków działających w powiecie przez urząd marszałkowski. Przy tym należy podkreślić, że dotyczy to jedynie tych pracowników, którzy bezpośrednio zajmowali się procedurą adopcyjną, a nie wszystkich zatrudnionych w likwidowanym ośrodku. Innymi słowy, w tym unormowaniu ustawodawca eksponuje aspekt osobowy, a nie instytucjonalny, zmian ustrojowo-organizacyjnych wynikających z wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. Przewidzianą w art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny konsekwencją przeprowadzenia przez dany publiczny ośrodek adopcyjno-opiekuńczy w 2010 r. co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka jest to, że jego pracownicy prowadzący postępowania adopcyjne stają się *ex lege* pracownikami urzędu marszałkowskiego. Pozostali pracownicy powyższych ośrodków, jak również wszyscy pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, które nie spełniły wskazanego kryterium, zostają przejęci przez starostwo powiatowe. W ocenie Trybunału zatem, z art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny nie wynika obowiązek marszałków województw utworzenia ośrodków adopcyjnych w drodze wyznaczenia publicznego ośrodka adopcyjno-opiekuńczego, w którym w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur, do dalszego prowadzenia działalności w tym zakresie jako ośrodka funkcjonującego na podstawie ustawy o wspieraniu

rodziny. Takiego skutku o charakterze instytucjonalnym kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie przewiduje.

Innymi słowy, wnioskodawca opiera zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 32 Konstytucji na nieprawidłowej interpretacji tego pierwszego przepisu. To zaś skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w tym zakresie, ze względu na oczywistą bezzasadność wniosku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47).

4. Oczywistą bezzasadnością cechuje się również zarzut niezgodności art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny z art. 18 Konstytucji. Jak bowiem twierdzi wnioskodawca, skutkiem wejścia w życie kwestionowanych przepisów może być mniejsza (o ok. 35%) liczba ośrodków adopcyjnych, zwłaszcza tych niepublicznych, w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. To, zdaniem wnioskodawcy, nie gwarantuje konstytucyjnej opieki i pieczy nad rodziną (art. 18 Konstytucji), ponieważ drastycznie zmniejszy liczbę przeprowadzanych adopcji, „może doprowadzić do załamania systemu adopcyjnego i (...) wydłużenia oczekiwania na upragnione dziecko”.

Na akceptację zasługuje pogląd, że unormowania ustawy o wspieraniu rodziny dotyczące działalności i pozycji ustrojowo-organizacyjnej ośrodków adopcyjnych, których wyłączną kompetencją jest prowadzenie procedur przysposobienia oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (art. 154 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny), stanowią element ochrony i opieki Rzeczypospolitej Polskiej sprawowanej nad instytucją rodziny (art. 18 Konstytucji). Tym samym rację ma wnioskodawca, że kwestia liczby działających ośrodków adopcyjnych ma znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady ochrony rodziny, przede wszystkim w kontekście dbałości o dobro dziecka pozbawionego władzy rodzicielskiej (art. 72 ust. 2 Konstytucji) oraz zacieśniania więzi społecznych. Nie można jednak nie dostrzec tego, że liczba działających ośrodków adopcyjnych to nie jedyny czynnik mający wpływ na liczbę skutecznie przeprowadzonych adopcji. Dodać do tego trzeba takie determinanty, jak: liczba dzieci kwalifikująca się do przysposobienia, liczba kandydatów spełniających warunki do przysposobienia dziecka, sprawność działania ośrodków adopcyjnych (kadry tam zatrudnionej), stopień skomplikowania procedury adopcyjnej itp. Wobec tego zarzut wnioskodawcy, że wejście w życie ustawy o wspieraniu rodziny spowoduje likwidację ok. 35% ośrodków adopcyjnych i drastyczne zmniejszenie liczby przeprowadzanych adopcji, załamanie systemu adopcyjnego i wydłużenie czasu oczekiwania na upragnione dziecko, jest oczywiście bezzasadny. Wnioskodawca bowiem nie poddał analizie innych unormowań mających znaczenie z punktu widzenia sprawności procedur adopcyjnych.

Dodatkowo, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, z art. 244 ust. 4 i art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wcale nie wynika, że wejście w życie tej ustawy doprowadzi do zmniejszenia liczby ośrodków adopcyjnych w stosunku do stanu sprzed tego momentu. Przede wszystkim, co zostało już wcześniej zaznaczone, art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny nie odnosi się do kwestii limitu pozwalającego na kontynuowanie działalności ośrodków publicznych, a zatem nie normuje problematyki wskazanej przez wnioskodawcę. Na tle zaś art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny trzeba zauważyć, że zmiana liczby niepublicznych ośrodków adopcyjnych zależy od tego, ile dotychczasowych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych spełnia kryteria pozwalające na ich dalsze funkcjonowanie w świetle ustawy o wspieraniu rodziny. Ponadto ogólna liczba ośrodków jest uzależniona od decyzji marszałków województw, którzy – zgodnie z art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny – zobowiązani byli utworzyć ośrodki adopcyjne w terminie do 31 grudnia 2011 r. Przy tym nie ma przeszkód prawnych do tego, aby podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, niespełniające kryterium określonego w art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, marszałek województwa zlecił prowadzenie ośrodka adopcyjnego na podstawie art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny. Innymi słowy, ocena zasadności zarzutu wnioskodawcy wymagałaby oceny faktycznej realizacji dyspozycji prawnych przez marszałków województw. Tym samym naruszenie przez kwestionowane przepisy art. 18 Konstytucji jest tylko potencjalne – nie wiadomo bowiem, czy liczba ośrodków adopcyjnych rzeczywiście ulegnie zmniejszeniu w związku z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny, a nawet gdyby tak się stało, nie musi to oznaczać ograniczenia liczby skutecznie przeprowadzonych procedur adopcyjnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 12/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyżej wyroku, w zakresie dotyczącym art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, ze zm.; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny), w którym Trybunał uznał ten przepis za zgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepis ten ustanawia na rzecz rodziny zastępczej (oraz osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka) prawo do świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów utrzymania każdego wychowywanego w niej dziecka. Wysokość tego świadczenia na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej (zarówno zawodowej jak i niezawodowej) oraz w rodzinnym domu dziecka wynosi 1 tys. zł miesięcznie, natomiast świadczenie na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej wynosi 660 zł miesięcznie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, rodzinę zastępczą spokrewnioną tworzą małżonkowie lub osoba stanu wolnego, będący wstępnymi (dziadkami bądź pradiadkami) lub rodzeństwem dziecka. Rodzinę zastępczą niespokrewnioną (i niezawodową) tworzą zazwyczaj dalsi krewni lub powinowaci dziecka, sąsiedzi lub przyjaciele jego rodziny.

Uważam, że kryterium najbliższego pokrewieństwa (dotyczącego wstępnych i rodzeństwa), zastosowane w zaskarżonym przepisie w celu zróżnicowania wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, jest nierелеwantne i niesprawiedliwe. Potrzeby dziecka, zaspokojeniu których służy ustawowe świadczenie, są bowiem jednakowe, niezależnie od tego, w jakiej rodzinie (czy też rodzinnym domu dziecka) ono żyje.

Uzasadnieniem zastosowanego przez ustawodawcę kryterium ma być to, że na wstępnym i rodzeństwie ciąży – wobec dziecka umieszczonego w spokrewnionej rodzinie zastępczej – obowiązek alimentacyjny (art. 128 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 2012 r. poz. 788, ze zm.; dalej: k.r.o.). Dlatego świadczenie ze środków publicznych z założenia nie musi pokrywać całości kosztów utrzymania dziecka, które w części – z tytułu obowiązku alimentacyjnego – powinny zostać pokryte przez wstępnym lub rodzeństwo tworzących spokrewnioną rodzinę zastępczą.

Nie zgadzam się z tą argumentacją. Obowiązek alimentacyjny ciążyący na najbliższych krewnym dziecka może być – zgodnie z art. 135 § 2 k.r.o. – spełniony także przez osobiste starania o jego utrzymanie lub wychowanie. W ten właśnie sposób wykonują ów obowiązek rodzeństwo i dziadkowie, którzy za tę pracę na rzecz dziecka nie otrzymują wynagrodzenia (podobnie zresztą, jak – najrzadziej w praktyce występujące – niespokrewnione, niezawodowe rodziny zastępcze). Tymczasem rodziny zastępcze zawodowe i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka otrzymują za opiekę nad umieszczonymi w nich dziećmi wynagrodzenie, które jest całkowicie niezależne od świadczenia, o którym mowa w zaskarżonym przepisie (art. 54 ust. 3 pkt 9, art. 62 ust. 2 pkt 7 i art. 85 ustawy o wspieraniu rodziny).

Często zdarza się, że rodzinę zastępczą tworzą dziadkowie dziecka (albo jedno z nich), którzy utrzymują się z niewysokiej emerytury lub renty, niewystarczającej na pokrycie (uzupełnienie) kosztów utrzymania dziecka. W ostatnich latach media nagłaśniały też przypadki, w których rodzicem zastępczym dla nawet kilkorga młodszego rodzeństwa zostawali ich najstarsza siostra lub brat, sami dopiero uzyskawszy pełnoletność, niepracujący zarobkowo, bo jeszcze się uczą albo nie mają pracy, bądź też nie mogą jej podjąć właśnie z powodu sprawowania osobistej opieki nad rodzeństwem. W tej sytuacji ograniczenie świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów utrzymania dzieci dodatkowo utrudnia tym osobom ich utrzymanie i wychowanie, a same dzieci naraża z reguły na pozostawanie w gorszych warunkach materialnych. Za komfort przebywania z najbliższymi krewnymi płacą więc one gorszym zaspokajaniem ich potrzeb materialnych. Ponadto mniej zdeterminowani najbliżsi krewni mogą z tego powodu wręcz zrezygnować z opieki nad wnukami czy rodzeństwem, narażając je na umieszczenie w zawodowej lub niezawodowej rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka.

Jestem głęboko przekonana, że obniżenie wysokości świadczenia pieniężnego na utrzymanie dziecka w spokrewnionej rodzinie zastępczej, i to bez względu na jej stan materialny, jest sprzeczne nie tylko z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale też z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ponadto zaś sprzeciwia się konstytucyjnemu nakazowi otoczenia rodziny ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji).

39

WYROK
z dnia 23 kwietnia 2013 r.
Sygn. akt P 44/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2013 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Słubicach, czy § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323),
- 2) Sądu Rejonowego w Olsztynie, czy § 10 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1,

o r z e k a:

§ 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177 oraz z 2012 r. poz. 197) w zakresie, w jakim odnosi się do dopłaty do wypoczynku, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 11 października 2010 r. Sąd Rejonowy w Słubicach, IV Wydział Pracy, wystąpił z pytaniem prawnym, czy § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej).

Wątpliwość sądu powstała w następującym stanie faktycznym. Powodowie w styczniu 2010 r. złożyli w Izbie Celnej wnioski o wypłatę dopłaty do wypoczynku za rok 2010. Jako podstawę prawną wniosku wskazano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych, które

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2013 r. w Dz. U. poz. 549.

mogą być przyznane funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin (Dz. U. Nr 39, poz. 450; dalej: rozporządzenie z 2000 r.). Wyplata dopłat do wypoczynku nastąpiła 30 marca 2010 r. na podstawie rozporządzenia z 2010 r. W związku z tym, że kwota przewidziana na dopłaty do wypoczynku wypłacona na podstawie tego rozporządzenia była niższa od kwoty przewidzianej na mocy rozporządzenia z 2000 r., powodowie wnieśli pozew, na mocy którego dochodzą kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy wypłaconą kwotą a kwotą wynikającą z rozporządzenia z 2000 r.

W przesłanym pytaniu prawnym sąd pytający, uzasadniając brak zgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z art. 2 Konstytucji, wskazał, że wywodząca się z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa łączy się z zasadą niedziałania prawa wstecz. Istotą tej zasady sąd pytający sprowadził do twierdzenia, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”. Chociaż zasada niedziałania prawa wstecz może doznawać wyjątków, to sąd pytający podniósł, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątki te nie mogą naruszać zasad, wśród których jest zasada, że przepisy działające wstecz stanowi się tylko w ustawie.

W podsumowaniu zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji sąd pytający stwierdził, że skoro działa on wstecz i jest zawarty w przepisie rangi podustawowej, pozostaje niezgodny z przywołanym wzorcem kontroli.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, dotyczącego niezgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, sąd pytający zauważył, że aby rozporządzenie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, musi spełniać określone wymagania, do których zaliczył: wydanie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia oraz pozostawanie w zgodzie z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, oraz z treścią innych aktów ustawodawczych. Warunkiem odstąpienia od tych wymagań jest, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwalało na ustanowienie w rozporządzeniu przepisów normujących określone zagadnienie odmiennie od unormowań w dotychczasowych aktach ustawodawczych. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienie, sąd pytający zauważył, że rozporządzenie z 2000 r. powinno obowiązywać do 19 marca 2010 r., czyli do czasu wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r., co nastąpiło 20 marca 2010 r. Ponadto art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej nie dawał podstawy do tego, aby w rozporządzeniu w sposób odmienny określić czas obowiązywania rozporządzenia z 2000 r. Powyższe argumenty doprowadziły sąd pytający do stwierdzenia, że § 10 rozporządzenia z 2010 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej.

2. Postanowieniem z 13 stycznia 2011 r. Sąd Rejonowy w Olsztynie, Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wystąpił z pytaniem prawnym, czy § 10 rozporządzenia z 2010 r. jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej.

Wątpliwość sądu powstała w następującym stanie faktycznym. Powód, funkcjonariusz służby celnej zatrudniony w Izbie Celnej, złożył 5 stycznia 2010 r. wniosek o przyznanie mu świadczenia socjalnego w formie dopłaty do wypoczynku za rok 2010 r. Na dzień złożenia wniosku obowiązywało rozporządzenie z 2000 r. W dniu 30 marca 2010 r. Izba Celna wypłaciła powodowi świadczenie na podstawie obowiązującego na dzień rozpatrzenia wniosku rozporządzenia z 2010 r. Podstawę prawną takiego postępowania stanowił przepis przejściowy zawarty w zaskarżonym § 10 rozporządzenia z 2010 r., który nakazuje do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r. stosować przepisy tego rozporządzenia. We wniesionym pozwie powód domaga się zapłaty kwoty 498,92 zł brutto stanowiącej różnicę pomiędzy wysokością świadczenia obliczonego na podstawie rozporządzenia z 2000 r. (736,92 zł brutto) a kwotą 238,00 zł brutto, czyli kwotą obliczoną i wypłaconą na podstawie rozporządzenia z 2010 r.

Sąd pytający niezgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości wobec prawa upatruje w tym, że wnioskodawcy znajdujący się w identycznej sytuacji faktycznej, którzy złożyli wnioski o dopłatę do świadczenia urlopowego przed wejściem w życie rozporządzenia z 2010 r., otrzymają świadczenia w różnej wysokości w sytuacji, gdy część wniosków zostanie rozpatrzonych przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, a część później. Termin wypłaty świadczenia jest pozostawiony uznaniu pracodawcy.

Zdaniem sądu pytającego, pracownicy, którzy w tym samym czasie złożyli wniosek o wypłatę świadczenia urlopowego, charakteryzują się cechą istotną w równym stopniu. Należą do kręgu podmiotów uprawnionych do świadczeń, złożyli wnioski o dopłatę przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r. Mimo to są trakto-

wani odmiennie w zależności od terminu rozpatrzenia ich wniosków przez pracodawcę. Narusza to zasadę równości i zasadę sprawiedliwości społecznej.

Sąd pytający wskazał także, że brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia odmiennego traktowania przez pracodawcę wnioskodawców jedynie ze względu na termin rozpoznania wniosku o dopłatę. Ponadto uznał, że sama przesłanka terminu rozpatrzenia wniosku o dopłatę nie może być jedynym kryterium decydującym o różnej wysokości dopłaty do wypoczynku dla osób znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej.

Sąd pytający podniósł, że różne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej nie znajduje uzasadnienia w celu regulacji, jakim jest przyznanie określonych świadczeń socjalnych podmiotom tam wskazanych, ani nie służy ochronie innej wartości konstytucyjnej.

Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej sąd pytający uzasadnił, odwołując się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96 (OTK ZU nr 4/1996, poz. 33), z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 33). Trybunał wskazywał w nich na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej. Stwierdził także, że obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie, gdyż zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną, a różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Uzasadniając naruszenie przez § 10 rozporządzenia z 2010 r. art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, wskazał następujące argumenty. Przede wszystkim podkreślił ścisły związek, jaki zachodzi pomiędzy aktem wykonawczym a wolą ustawodawcy wyrażoną w ustawowej regulacji. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, zdaniem sądu pytającego, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej wydającemu rozporządzenie, której nie można domniemywać. Tymczasem delegacja zawarta w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej nie przyznaje organowi uprawnionemu w zakresie wydania rozporządzenia kompetencji do rozstrzygania kwestii intertemporalnych, tj. które rozporządzenie należy stosować na dzień rozpoznania wniosku o dopłatę.

Sąd pytający postawił zarzut, że Rada Ministrów w wydanym rozporządzeniu z 2010 r. przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, co godzi w normy konstytucyjne zawarte w art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodne z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Wskazał na naruszenie przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji w odniesieniu do zasady zakazu działania prawa wstecz. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do tej zasady, sąd zauważył, podobnie jak Sąd Rejonowy w Słubicach, że przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, o ile m.in. mają rangę ustawową. Zakwestionowana regulacja zawarta w rozporządzeniu nie ma zatem rangi ustawowej i, zdaniem sądu pytającego, nie sposób uznać, aby jej wprowadzenie było konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych. Także sam cel regulacji, jakim jest zmniejszenie obciążeń budżetowych, nie podlega sam w sobie ochronie konstytucyjnej i nie może prowadzić do naruszenia zasady konstytucyjnej, jaką jest zasada *lex retro non agit*. Sąd pytający wskazuje również, że zaskarżona regulacja pogarsza sytuację adresatów poprzez uszczuplenie ich praw majątkowych poprzez mniejszą dopłatę do wypoczynku.

3. Z uwagi na tożsamość przedmiotową pytań prawnych, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne ich rozpoznanie pod wspólną sygnaturą P 44/10 (zarządzenie z 17 lutego 2011 r.).

4. W piśmie z 12 kwietnia 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. W przesłanym piśmie zauważył, że ustawa o Służbie Celnej, zawierająca w art. 135 ust. 2 delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w zakresie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy, weszła w życie 31 października 2009 r. Natomiast rozporządzenie z 2010 r. stanowi realizację delegacji zawartej w art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Rozporządzenie z 2010 r. wprowadziło odmienny, w stosunku do obowiązującej wówczas regulacji, sposób określenia wysokości dopłaty do wypoczynku. § 2 ust. 5 rozporządzenia z 2010 r. określił uproszczony sposób liczenia tego świadczenia, ustalając, że jego wysokość będzie wynosić 0,127 kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej. Obowiązujący dotychczas sposób obliczania wysokości dopłaty do wypoczynku zależał od wysokości procentowej minimalnej stawki uposażenia zasadniczego według najniższej grupy uposażenia zasadniczego, obowiązującej w Służbie Celnej 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego, od 2001 r. był to 32,85%. Podkreślił, że obecnie wysokość świadczenia określonego w § 2 ust. 5 rozporządzenia z 2010 r. odpowiada wysokości dopłaty do wypoczynku przysługującej funkcjonariuszom celnym w 2009 r.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że z uwagi na nieokresowy termin uchwalenia i ogłoszenia ustawy budżetowej określającej wysokość kwoty bazowej dla funkcjonariuszy celnych termin rozliczenia i wypłaty tego świad-

czenia socjalnego został uregulowany odmiennie niż w przypadku pozostałych świadczeń. Przyjęte zostało, że świadczenie socjalne w postaci dopłaty do wypoczynku rozliczane będzie kwartalnie, nie później niż raz na pół roku.

Wskazana regulacja sprawiła, że funkcjonariuszom celnym oraz członkom ich rodzin, którzy złożyli wnioski o dopłatę do wypoczynku w 2010 r., świadczenie to zaczęto wypłacać, począwszy od końca marca 2010 r., w wysokości 0,127 kwoty bazowej, po uprzednim ogłoszeniu 5 lutego 2010 r. ustawy budżetowej na rok 2010 r., która określała kwotę bazową dla funkcjonariuszy celnych, oraz po sprawdzeniu spełnienia przesłanek przyznania urlopu. Zastosowanie § 10 rozporządzenia z 2010 r. do wniosków o dopłatę do wypoczynku złożonych przed jego wejściem w życie było uzasadnione, ponieważ w tych sprawach zastosowanie miała zasada bezpośredniego działania prawa, czyli retrospektywność prawa.

Odwolując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Rady Ministrów wskazał, że w rozpatrywanych sprawach nie chodzi o stosowanie nowych norm prawnych do „zamkniętego stanu faktycznego”, który w pełni ukształtował się pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących, a § 10 rozporządzenia z 2010 r., zawierający regulację intertemporalną nakazującą do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, stanowi przykład regulacji przewidującej bezpośrednie działanie nowego rozporządzenia, stąd nie narusza zakazu retroakcji prawa.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił także zarzutów dotyczących naruszenia przez § 10 rozporządzenia z 2010 r. art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Podniósł, że to właśnie brak regulacji zawartej w zaskarżonym przepisie doprowadziłby do niezgodności z zasadami zawartymi w przywołanych wzorcach konstytucyjnych. Powodowało by to bowiem różnicowanie funkcjonariuszy celnych ze względu na dopłatę do wypoczynku przysługującą w 2010 r. w zależności od dnia złożenia wniosku. Zatem to brak przepisu przejściowego o przyjętej treści doprowadziłby do naruszenia zasady równości, wywodzonej z art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz zasady sprawiedliwości społecznej, mającej swoje umocowanie w art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenie z 2010 r. spełnia także wymagania sformułowane w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z analizy dokonanej w piśmie z 12 kwietnia 2011 r. wynika, że art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej stanowiący delegację do wydania rozporządzenia spełnia wymagania zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji, a zaskarżone rozporządzenie z 2010 r. pozostaje w zgodzie z zakresem delegacji. Według Prezesa Rady Ministrów, przepis przejściowy dotyczy jedynie złożonych i nierozpatrzonych przed dniem jego wejścia w życie wniosków o świadczenie socjalne. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie, że przepis ten w sposób odmienny normuje czas obowiązywania rozporządzenia z 2000 r., co miałyby naruszać art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. W konsekwencji na aprobatę nie zasługuje zarzut, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, że zaskarżony § 10 rozporządzenia z 2010 r. narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 22 kwietnia 2011 r. zajął stanowisko, że § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z 2010 r. jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej oraz nie jest niezgodny z art. 135 ust. 2 tej ustawy.

Prokurator stwierdził, że prawo do dopłaty do wypoczynku przysługuje w związku z nabyciem przez funkcjonariusza celnego prawa do urlopu wypoczynkowego za dany rok kalendarzowy i jest uzależnione od złożenia wniosku o to świadczenie. Te dwie przesłanki zatem wystarczą do zrealizowania wszystkich istotnych elementów nabycia prawa do dopłaty do wypoczynku w danym roku kalendarzowym. Prokurator zauważył, że zaskarżony przepis pogarsza sytuację prawną funkcjonariuszy celnych. Zaznaczył także, że ustawa o Służbie Celnej, w zakresie przyznawania świadczeń socjalnych, nie zawiera przepisów przejściowych, które skutkowałyby – w związku z jej wejściem w życie – jakimś ograniczeniem wysokości i zakresu przyznawanych świadczeń socjalnych.

Prokurator zgodził się z zarzutem przedstawionym w pytaniach prawnych, że zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz, która stanowi konstytucyjny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Na poparcie twierdzenia przywołał dwa argumenty: nadanie mocy wstecznej zaskarżonemu przepisowi oraz przesądzający argument dotyczący ustanowienia retroaktywnych regulacji pogarszających sytuację prawną w przepisach rangi podstawowej, gdy tymczasem z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że takie przepisy mogą zostać zawarte wyłącznie w ustawie. Zdaniem Prokuratora, przesądza to o niezgodności również z zasadą zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą równości zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, Prokurator podzielił stanowisko Sądu Rejonowego w Olsztynie, że kwestionowany przepis różnicuje funkcjonariuszy celnych znajdujących

się w identycznej sytuacji faktycznej, w zakresie dopłaty do wypoczynku za rok 2010. Jako różnicujące zostało przyjęte kryterium terminu rozpatrzenia wniosku o to świadczenie, czyli kryterium niepozostające w żadnym racjonalnym związku z celem i treścią regulacji o świadczeniach socjalnych, a także niezajdujące żadnego aksjologicznego uzasadnienia. W związku z tym, że zasada sprawiedliwości społecznej naruszona została w wyniku naruszenia zasady równości, a sąd pytający nie wyprowadza innych treści normatywnych z tej zasady, według stanowiska Prokuratora nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Prokuratora, Rada Ministrów była uprawniona i jednocześnie zobowiązana do uregulowania kwestii związanych z wprowadzaniem w życie nowego aktu wykonawczego, a ocenie podlega jedynie sposób, w jaki ów obowiązek ustanowienia przepisów przejściowych został wykonany. Ta konstatacja pozwala Prokuratorowi na stwierdzenie, że art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, jak również w tym zakresie zasada zakazu wykraczania materii rozporządzenia poza delegację ustawową, czyli art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontrolne kwestionowanego przepisu.

Odnosząc się do ostatniego wzorca wyrażonego w art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, Prokurator poparł stanowisko wyrażone w pytaniu prawnym przez Sąd Rejonowy w Słubicach, zgodnie z którym zaskarżony przepis jest niezgodny z przywołanym wyżej art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej oraz pozostaje w sprzeczności z aktem ustawowym, na podstawie którego został wydany, czym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Stan taki wynika z innego ukształtowania mocy obowiązującej rozporządzenia z 2000 r. Ustawodawca w art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym przepisy wykonawcze wydane na podstawie wymienionych w nim upoważnień ustawowych zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie wyliczonych przepisów ustawowych, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Wśród rozporządzeń utrzymanych w mocy pozostało rozporządzenie Rady Ministrów z 2000 r., które zostało następnie zastąpione rozporządzeniem z 2010 r. Rozwiązanie przyjęte w § 10 rozporządzenia z 2010 r. spowodowało, że unormowania rozporządzenia z 2010 r. nabrały mocy obowiązującej w innym terminie, aniżeli określiła to ustawa, to znaczy, że przez pewien okres stan prawny był inny niż zamierzał ustawodawca. Prowadzi to do konkluzji, że w tym wypadku zachodzi brak zgodności aktu normatywnego z aktem ustawowym. W związku z tym, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji warunkiem prawidłowości wydania rozporządzenia jest jego niesprzeczność nie tylko z aktem ustawowym, na podstawie którego zostało wydane, ale ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia, a rozporządzenie będące przedmiotem badania co do zgodności z Konstytucją tego warunku nie spełniło, co narusza przywołany konstytucyjny wzorec kontroli.

6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o wydanie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją § 10 rozporządzenia z 2010 r. może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Odpowiedzi na pytanie udzielił upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów. W piśmie z 18 stycznia 2013 r. (znak: SC8/8620/0311/23/2012/3354 PKPJ/18299BM/9) Minister stwierdził, że § 10 rozporządzenia z 2010 r. odnosił się do 30 569 uprawnionych do dopłaty do wypoczynku (funkcjonariuszy Służby Celnej i członków ich rodzin), stąd ewentualne orzeczenie o niezgodności z Konstytucją, zdaniem Ministra, może wywołać skutki finansowe w kwocie 15 249 tys. zł.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska, przytaczając argumentację przedstawioną w sformułowanych w sprawie pismach.

Przedstawiciel Rady Ministrów zapytany o znaną mu skalę problemu odnoszącą się do liczby spraw sądowych funkcjonariuszy celnych, którzy złożyli wnioski o dopłatę do wypoczynku pomiędzy 1 stycznia 2010 r. a 30 marca 2010 r. i którym odmówiono wypłacenia świadczenia w wysokości obliczonej według rozporządzenia z 2000 r., odpowiedział, że nie jest to wielka skala.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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

Przedmiotem pytania prawnego sądu nie może być jakikolwiek akt normatywny, a zwłaszcza akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez sąd. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie zwracał uwagę, że cechą charakterystyczną konkretnej kontroli norm jest istnienie określonej zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem rozpoznawanej sprawy. Ustalając relewantność pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych (zob. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68).

Spełnienie przesłanek w sprawie będącej przedmiotem orzekania nie budzi wątpliwości, bo zarówno Sąd Rejonowy w Słubicach, jak i Sąd Rejonowy w Olsztynie jest uprawniony do rozstrzygania w sprawie leżącej u podstaw pytania. Ponadto zaskarżony został przepis aktu o charakterze normatywnym. Odnosząc się do ostatniego z warunków, aby przepis stanowił podstawę orzekania w sprawie, należy wskazać, że § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 33, poz. 177; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) będzie stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia, spełnia więc przesłankę funkcjonalną. Kwestionowany przepis międzyczasowy wyznacza czasowy zakres stosowania odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów, wskazując, na podstawie którego z kolejno obowiązujących aktów prawnych należy rozstrzygnąć konkretną sytuację. Przepis ten determinuje zatem podstawę rozstrzygnięcia spraw sądowych zawisłych przed sądami pytającymi, innymi słowy – wpłynięcie ich treść.

Chociaż sędziowie podczas orzekania podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, co oznacza, że nie było przeszkód formalnych, aby bez zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym sprawę rozstrzygnąć z pominięciem przepisów rozporządzenia, które w opinii sędziego są niekonstytucyjne, to jednak istniejące rozbieżne orzecznictwo sądów powszechnych odnoszące się do podobnych stanów faktycznych do tych, których dotyczą pytania prawne, uzasadniały zadanie pytania prawnego. Również formułowanie regulacji intertemporalnych jest zagadnieniem wymagającym szczególnej uwagi, a wątpliwości odnoszące się do konstytucyjności konkretnych rozwiązań wymagają jednolitego rozstrzygnięcia.

2. Rozporządzenie, w którym jest zakwestionowany przepis, zostało wydane w celu wykonania delegacji ustawowej zawartej w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) nakładającej na Radę Ministrów obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do wypłaty świadczeń socjalnych, rodzaju i zakresu tych świadczeń, sposobu obliczania i ich wysokości, terminów rozliczeń oraz wypłaty, uwzględniając prawidłowość wypłacanych świadczeń oraz warunki korzystania z tych świadczeń.

Rozporządzenie, zgodnie z delegacją, określa rodzaje świadczeń socjalnych, ustanawiając świadczenie w postaci dopłaty do wypoczynku, świadczenie w postaci zwrotu kosztów przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego, a w wypadku niewykorzystania – uprawnienie do otrzymania zryczałtowanego równoważnika pieniężnego, zapomogę dla funkcjonariusza lub byłego funkcjonariusza, którego warunki bytowe uległy znacznemu pogorszeniu wskutek zdarzeń losowych, dopłatę do zajęć kulturalno-oświatowych lub sportowo-rekreacyjnych.

W przesłanych pytaniach prawnych zakwestionowana została zgodność z Konstytucją przepisu intertemporalnego zawartego w § 10 rozporządzenia z 2010 r., zgodnie z którym „[d]o wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r., złożonych i nierozpatrzonej przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia”.

W związku z tym, że wątpliwość w obu przesłanych pytaniach prawnych powstała w odniesieniu do dopłaty do wypoczynku, przedmiot rozważań, a następnie rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie podlegają ograniczeniu tylko do tego rodzaju świadczenia socjalnego.

Prawo do dopłaty do wypoczynku, w myśl § 2 rozporządzenia z 2010 r., przysługuje funkcjonariuszowi oraz określonym członkom rodziny funkcjonariusza, do których zaliczone zostały m.in. trzy kategorie osób:

1) do ukończenia 18. roku życia, a jeżeli pobierają naukę w szkołach dla młodzieży – do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia, albo

2) do ukończenia 24. roku życia lub 25. roku życia, jeżeli odbywają studia wyższe, a ukończenie 25 lat przypada na ostatni lub przedostatni rok studiów, albo

3) jeżeli stały się osobami całkowicie niezdolnymi do pracy przed osiągnięciem wieku określonego w pkt 1 albo 2.

Rozporządzenie z 2010 r. zastąpiło obowiązujące wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych, które mogą być przyznane funkcjonariuszom celnym i członkom ich rodzin (Dz. U. Nr 39, poz. 450; dalej: rozporządzenie z 2000 r.), zmieniając zasady obliczania dodatku do wypoczynku. Wysokość uposażenia w nowym rozporządzeniu została odniesiona do wysokości 0,127 kwoty bazowej określonej corocznie w ustawie budżetowej dla funkcjonariuszy Służby Celnej, z zastrzeżeniem, że wyliczoną kwotę dopłaty zaokrągla się do pełnych dziesięciu groszy w górę (§ 2 ust. 5 rozporządzenia z 2010 r.). Według rozporządzenia z 2000 r. dopłata do wypoczynku była uzależniona od wysokości procentowej minimalnej stawki uposażenia zasadniczego według najniższej grupy uposażenia zasadniczego, obowiązującej w Służbie Celnej 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym funkcjonariusz nabył prawo do urlopu wypoczynkowego: 1) za 2000 r. – 19,35%, 2) od 2001 r. – 32,85% (§ 1 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r.).

Gdyby w 2010 r. obliczona została wysokość dopłaty do wypoczynku według sposobu wskazanego w rozporządzeniu z 2000 r., zdaniem sądu pytającego, wynosiłaby ona 736,82 zł. Natomiast wysokość dopłaty do wypoczynku za rok 2010 obliczona według rozporządzenia z 2010 r. wynosi 238,00 zł. Zatem zmiana, jaka nastąpiła w związku z wprowadzeniem rozporządzenia z 2010 r. dla podmiotów, które w 2010 r. złożyły wnioski o dopłatę do wypoczynku w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2000 r., była na niekorzyść uprawnionych do dopłaty. Wprowadzenie takich zmian nie jest *a priori* niezgodne z Konstytucją, o ile zostało dokonane z poszanowaniem konstytucyjnych praw i obowiązków.

Rozporządzenie z 2010 r. wprowadziło również regulacje odnoszące się do terminu rozliczania dopłat do wypoczynku. Ma się odbywać w kolejnych kwartałach roku, jednak nie później niż raz na pół roku, a wypłata ma nastąpić do końca miesiąca następującego po zakończeniu okresu rozliczenia (§ 2 ust. 6 rozporządzenia z 2010 r.). Natomiast świadczenia przysługujące w danym roku kalendarzowym są wypłacane nie później niż do 31 stycznia następnego roku kalendarzowego (§ 8 rozporządzenia z 2010 r.).

3. W przesłanych pytaniach prawnych sądy zarzucają, że przepis intertemporalny rozporządzenia z 2010 r. narusza zasadę zakazu działania prawa wstecz wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji wraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, jak również zasadę zakazu wykraczania materii rozporządzenia poza delegację ustawową wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej. Zarzuca się brak zgodności z art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. W ocenie sądów – wydający rozporządzenie, wprowadzając zmiany do systemu prawnego, naruszył usprawiedliwione oczekiwania prawne zainteresowanych podmiotów powstałe na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych.

3.1. Pierwszy zarzut, którym zajął się Trybunał, odnosi się do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz wywodzonej z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zakazuje ona stanowienia prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem w życie tych norm. Odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (zob. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124).

Mając na uwadze stopień ukształtowania sytuacji faktycznej podlegającej kwalifikacji prawnej, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odróżnia retroakcję właściwą od retroakcji pozornej (retrospektywności). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających (por. orzeczenie z: 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 2 oraz wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. Trybunał uznaje możliwość korzystania z zasady bezpośredniego działania prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Retrospektywność prawa polega na tym, że prawodawca stanowi akty normatywne mające zastosowanie do sytuacji trwających po wejściu w życie tych aktów. Retrospektywność implikuje zasadę bezpośredniego działania prawa nowego (zob. wyrok TK o sygn. P 27/05). O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, mówi się wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji, o ile nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie (zob. wyrok z 10 lipca 2008 r., sygn. K 33/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 106 oraz wyrok o sygn. P 27/05).

3.2. Aby rozpatrzyć zarzut naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, konieczne było zatem najpierw rozstrzygnięcie, czy w tej sprawie chodzi o retroaktywność prawa, jak twierdzą sądy pytające, czy też o retrospektywność prawa, co podnosi Rada Ministrów. Ustalenie takie wymagało uprzedniego rozstrzygnięcia, z jakim momentem dochodzi do nabycia prawa do otrzymania dopłaty do wypoczynku.

Istniejące rozbieżności pomiędzy stronami postępowania wynikły z tego, że uzyskiwanie dopłaty do wypoczynku jest faktycznie rozciągnięte w czasie. Składa się na to kilka czynności, podejmowanych nawet w znacznych odstępach czasowych. Chodzi o następujące zdarzenia: pierwsze jest określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2010 r. Zgodnie z nim nabycie prawa do dopłaty do wypoczynku następuje w związku z pełnieniem służby w danym roku kalendarzowym. Drugim zdarzeniem jest złożenie wniosku przez zainteresowanego. Trzecim – data rozliczenia dopłaty do wypoczynku. Ostatnim, czwartym etapem jest wypłata dopłaty. Należy zadać pytanie, z którymi zdarzeniami łączyć należy powstanie prawa do uzyskania dopłaty do wypoczynku. Przed odpowiedzią na nie podkreślić należało, że z żadnego przepisu rozporządzenia ani ustawy nie wynika obowiązek uprzedniego w stosunku do złożenia wniosku odbycia wypoczynku, czy chociażby jego rozpoczęcia, nabycie prawa do dopłaty jest stanem faktycznym, który rozpoczyna się w związku z pełnieniem służby w danym roku kalendarzowym i kończy się wraz ze złożeniem wniosku o dopłatę do wypoczynku. Bez znaczenia pozostaje również, czy wypoczynek już się odbył, czy jest dopiero planowany. Z rozporządzenia z 2000 r. (§ 1) oraz z rozporządzenia z 2010 r. (§ 2) wynika natomiast, że nabycie prawa do dopłaty do wypoczynku następuje wraz z nabyciem w danym roku prawa do urlopu wypoczynkowego oraz wraz ze złożeniem pisemnego wniosku.

Elementy konstytutywne nabycia prawa dopłaty do wypoczynku tworzą zatem tylko dwa z czterech wymienionych w poprzednim akapicie zdarzeń. To znaczy, że wysokość dopłaty do wypoczynku powinna zostać ustalona na podstawie stanu prawnego istniejącego w chwili nabycia prawa do dopłaty świadczenia. Pozostałe zdarzenia, takie jak rozpatrzenie wniosku i wypłata świadczenia, są konsekwencją złożonego wniosku. Stan prawny obowiązujący w momencie ich realizacji nie może obniżyć wysokości wypłacanego dodatku.

Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, uznał, że przepis intertemporalny zawarty w § 10 rozporządzenia z 2010 r., zaskarżony w sprawie będącej przedmiotem orzekania, nakazujący stosować przepisy tego rozporządzenia do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. w zakresie odnoszącym się do wypłaty dodatku do wypoczynku, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, jest zatem przepisem retroaktywnym. Zakwestionowana regulacja znajduje zastosowanie nie tylko *pro futuro* do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie ustawy, ale również wywołuje skutki dla stosunków i sytuacji prawnych, w zakresie, w jakim istniały one przed jej wejściem w życie. Reguluje bowiem na nowo, w sposób mniej korzystny dla uprawnionych, zakończone zdarzenia, które podlegały ocenie poprzednio obowiązujących przepisów.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, uprawniony, składając wniosek do dopłaty do wypoczynku, zasadnie miał prawo oczekiwać otrzymania dopłaty w wysokości obliczonej zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym na dzień składania wniosku. Zmiana stanu prawnego wprowadzona po złożeniu wniosku, kształtująca na nowo, w sposób mniej korzystny, sytuację prawną uprzednio zakończoną złożeniem wniosku stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz.

Trybunał nie uznał zasadności argumentacji przedstawionej przez przedstawicieli Rady Ministrów odnoszących się do przyjęcia przepisu przejściowego o tej treści ze względu na dążenie do ukształtowania przepisów, aby dopłatę do wypoczynku w roku 2010 otrzymali w podobnej wysokości wszyscy uprawnieni. Taka sama argumentacja została zawarta w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 2010 r. dostępnym na stronie internetnej.

towej Ministerstwa Finansów. Ustanawiając taki przepis przejściowy kierowano się zachowaniem zasady równości: „[w] celu ustalenia jednakowego sposobu obliczania i zakresu świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r. wprowadza się przepis przejściowy, zgodnie z którym wypłata tych świadczeń na podstawie wniosków złożonych i nierozpatrzonej przed dniem wejścia w życie projektowanego rozporządzenia odbywać się będzie na podstawie przepisów tego rozporządzenia” (uzasadnienie projektu rozporządzenia z 2010 r.).

Samo dążenie do równego traktowania przez prawo jest pożądane z konstytucyjnego punktu widzenia, ale muszą być uwzględnione usprawiedliwione oczekiwania prawne zainteresowanych podmiotów powstałe na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych. Ograniczenie takich oczekiwań przez ustawodawcę jest dopuszczalne, zwłaszcza jeśli przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny, ale zawsze z zastosowaniem procedury umożliwiającej zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi sprawami. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05).

Zmiana sposobu obliczania dodatku do wypoczynku w trakcie roku kalendarzowego i objęcie nią wszystkich uprawnionych do tego dodatku w danym roku stanowiła zaskoczenie dla uprawnionych, ponieważ nie dawała możliwości przygotowania się do wprowadzanej zmiany. Osoby, które nabyły prawo do dopłaty do wypoczynku i prawidłowo złożyły wnioski, i tak zostały objęte nowymi regulacjami. Przyjęte w przepisie przejściowym rozwiązanie polegające na tym, że do wniosków w sprawach o przyznanie świadczeń socjalnych przysługujących w 2010 r., czyli również dopłaty do wypoczynku, złożonych i nierozpatrzonej przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy tego rozporządzenia, nie jest, wbrew twierdzeniom przedstawicieli Rady Ministrów, przykładem regulacji przewidującej bezpośrednie działanie nowego rozporządzenia, albowiem data rozliczenia wniosku, z którą wiązane jest zakończenie stosunku prawnego, jest jedynie rozliczeniem zakończonej złożeniem wniosku sytuacji faktycznej. Bez znaczenia przy tym pozostaje, kiedy nastąpi rozliczenie wniosku i wypłata należnego dodatku, ponieważ stan prawny, jaki należy wziąć pod uwagę, rozliczając wniosek, został ukształtowany w dniu jego złożenia.

3.3. Jednostka musi w każdym czasie liczyć się ze zmianą regulacji prawnych i uwzględniać podczas planowania przyszłych działań ryzyko zmian prawodawczych, uzasadnionych zmianą warunków społecznych. Na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym, a tym bardziej – regulacji o charakterze retrospektywnym. Ustawodawca musi jednak wyważyć uzasadniony interes jednostki i interes publiczny, stanowiąc nowe regulacje.

Kolejnym zatem krokiem mającym na celu rozstrzygnięcie o zgodności z prawem takiego przepisu intertemporalnego było rozważenie, czy w sprawie nie zachodzą odstępstwa uzasadniające wprowadzenie takiego rozwiązania. Czy zatem w sprawie nie zaszła konieczność realizacji wartości konstytucyjnej, uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, ewentualnie czy przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa.

Wprowadzenia nowych, mniej korzystnych dla uprawnionych rozwiązań z mocą obowiązującą od początku roku 2010 nie uzasadniał inny chroniony interes publiczny. Nie sposób też zgodzić się z argumentem, że wprowadzone rozwiązania wiązały się z koniecznością uwzględnienia innej zasady konstytucyjnej, a przyjęte rozwiązanie było jedynym sposobem zapewnienia jej ochrony. Realizacja zasady równości wobec prawa, na którą powołali się Minister Finansów w kierowanych w sprawie pismach oraz przedstawiciele Rady Ministrów na rozprawie, mogła zostać zapewniona w różny sposób, z wykorzystaniem dostępnych rozwiązań legislacyjnych. Skoro, jak twierdzi organ, nie było możliwości wydania rozporządzenia regulującego świadczenia socjalne funkcjonariuszy celnych i ich rodzin do końca 2009 r., tak aby weszło w życie z 1 stycznia 2010 r., nic nie stało na przeszkodzie np. wprowadzeniu stosownych zmian do rozporządzenia z 2000 r.

Nie jest również przekonujące uzasadnianie takiego ukształtowania przepisów intertemporalnych rozstrzygnięciem konkurencji pomiędzy dążeniem do zachowania równości wśród uprawnionych do uzyskania dopłaty do wypoczynku za 2010 r., czyli wypełnieniem zasady równości wobec prawa, a zasadą niedziałania prawa wstecz. Jak już wskazano w poprzednim akapicie ukształtowanie rozwiązań prawnych z poszanowaniem obu konstytucyjnych zasad było możliwe.

4. Uzasadnione wątpliwości wywołała również zgodność przepisu przejściowego rozporządzenia z 2010 r. z zasadą równości wobec prawa, zawartą w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Minister Finansów jako grupę relevantną

wskazał wszystkich funkcjonariuszy celnych uprawnionych do uzyskania dopłaty do wypoczynku w danym roku kalendarzowym. Pominął przy tym treść art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, który stanowi, że wymienione w nim przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenie z 2000 r., zachowują moc do czasu wejścia w życie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, czyli rozporządzenia z 2010 r. Wskazywanie jako grupy relewantnej osób, które w rozporządzeniu powinny być, zdaniem Ministra, poddane jednej regulacji prawnej, bez zwracania uwagi na przepisy ustawy, jest niewłaściwe.

Jednak szczegółowe badanie zgodności § 10 rozporządzenia z 2010 r. z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi w pytaniach prawnych, tj. art. 32 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 135 ust. 2 i art. 242 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, ze względu na fakt, że przepis ten został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji, jest zbędne, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

40

WYROK z dnia 7 maja 2013 r. **Sygn. akt SK 11/11***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 maja 2013 r., skargi konstytucyjnej Tomasza Grzegorza Calkiewicza o zbadanie zgodności:

- art. 83 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w zakresie, w jakim nie ustala maksymalnych norm czasu pracy sędziego sądu powszechnego, nie określa precyzyjnie sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie i wyłącza prawo do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego od pracy za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad takie normy, z:
- art. 30 w związku z art. 24 i w związku z art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 83 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427) jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 30 i art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 maja 2013 r. w Dz. U. poz. 585.

Ponadto postanawia:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej Tomasza Całkiewicza zarzucono niezgodność art. 83 i art. 91 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w zakresie, w jakim przepisy te nie ustalają maksymalnych norm czasu pracy sędziego sądu powszechnego, nie określają precyzyjnie sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie, i wyłączają prawo do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego od pracy za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad takie normy, z art. 30 w związku z art. 24 w związku z art. 66 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący dochodził swoich praw w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący – sędzia sądu powszechnego – wystąpił 31 grudnia 2007 r. z powództwem przeciw swojemu pracodawcy – Sądowi Rejonowemu dla Warszawy-Śródmieścia – o zasądzenie dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Wyrokiem wstępnym z 28 maja 2008 r., Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, ustalił, że powodowi przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych. Strona pozwana od powyższego wyroku wstępnego złożyła apelację. W toku postępowania odwoławczego Sąd Okręgowy w Warszawie, XII Wydział Pracy, wystąpił do Sądu Najwyższego w trybie art. 390 § 1 k.p.c. z pytaniem prawnym dotyczącym istoty sporu. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której stwierdził, że „Sędziemu sądu powszechnego nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie na zasadach wynikających z art. 151¹ k.p. w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy ustanowione w art. 129 § 1 k.p.” (uchwała SN z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II PZP 2/09). W związku z powyższym Sąd Okręgowy wyrokiem z 15 września 2009 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że orzekł, iż skarżącemu nie przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych.

Postanowieniem z 1 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny ostatecznie odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie art. 91 § 1 p.u.s.p. z uwagi na to, że zaskarżony przepis nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia. Tym samym przedmiotem rozpoznania przed Trybunałem Konstytucyjnym był art. 83 p.u.s.p.

Uzasadniając niekonstytucyjność wskazanej regulacji skarżący powołał następujące argumenty:

Zgodnie z przyjętą przez sądy powszechne jednolitą wykładnią art. 83 p.u.s.p. reguluje w całości zagadnienie czasu pracy sędziów. W związku z powyższym do czasu pracy sędziów nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu pracy (na podstawie art. 5 kodeksu pracy). Z tak przyjętego rozumienia przepisu wynika, że sędziowie mają obowiązek świadczyć pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w wyjątkowych wypadkach także w porze nocnej, w niedzielę i święta bez prawa otrzymania z tego tytułu kompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub w postaci czasu wolnego.

W ocenie skarżącego, sytuacja taka pozostaje w sprzeczności z art. 66 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że każda osoba świadcząca pracę ma prawo oczekiwać od ustawodawcy skutecznego określenia maksymalnych norm czasu pracy, a w razie ich przekroczenia ma prawo do adekwatnej rekompensaty finansowej lub innej. Ustawową realizację tego obowiązku stanowi art. 129 § 1 i następne kodeksu pracy. Tymczasem w wypadku sędziego sądu powszechnego pozostającego w stosunku pracy zakwestionowany przepis wprowadza regulę, że czas pracy nie pozostaje ograniczony żadnymi maksymalnymi normami. Jest to następstwem z jednej strony wyłączenia unormowań powszechnego prawa pracy, a z drugiej tego, że p.u.s.p. nie wprowadza żadnych samodzielnych unormowań tej kwestii, jak czynią to inne pragmatyki zawodowe, regulujące sytuację pozostałych pracowników czy też osób pozostających w stosunku służby. Jednocześnie naruszenie norm dotyczących czasu pracy wiąże się ściśle z prawem do higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji). Higieniczne warunki pracy oznaczają bowiem eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Za taki czynnik należy uznać zbyt długi czas pracy.

Skarżący wskazuje także na funkcjonalny związek art. 66 z art. 24 Konstytucji. W jego opinii, ochrona pracy w zakresie czasu jej świadczenia musi polegać nie tylko na ustanowieniu czytelnych i dających się w praktyce zastosować przepisów regulujących kwestie czasu pracy (art. 66 ust. 2 Konstytucji), ale także na wprowadzeniu różnego rodzaju sankcji za ich naruszenie, takich jak: prawo do dodatkowego wynagrodzenia za pracę w tzw. nadgodzinach, prawo do czasu wolnego czy też niekiedy sankcje karne. Uchylenie się ustawodawcy od ustanowienia takich regulacji w odniesieniu do sędziów stanowi naruszenie art. 24 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, zaskarżona regulacja narusza także dobro zdecydowanie wyższej rangi niż tylko prawidłowe ukształtowanie stosunku pracy sędziego. Prowadzi bowiem do uchybienia godności osoby wykonującej zawód sędziego, w rozumieniu przyrodzonej i niezbywalnej godności każdego człowieka, której poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszystkich władz publicznych (art. 30 zdanie drugie Konstytucji). W wyniku ciągle wzrastających obowiązków nakładanych na sądy przez ustawodawcę, oraz w związku z brakiem adekwatnej infrastruktury, odpowiedniego zaplecza technicznego czy sprawnych i efektywnych instrumentów proceduralnych, sędziowie zobowiązani są do świadczenia pracy w wymiarze znacznie odbiegającym od cywilizowanych standardów. Dowolne obciążanie pracą prowadzi nie tylko do naruszenia praw o charakterze socjalno-kulturowym, ale także upokarza sędziego jako człowieka, czyniąc go „osobą w zasadzie bezwonną wobec poleceń pracodawcy”. Jest to sprzeczne z tym, co kryje się za generalną formułą „przyrodzonej i niezbywalnej godności ludzkiej”, czyli z prawem do życia w rodzinie, do dostatecznego odpoczynku, do prywatności, do rozwoju zainteresowań czy do korzystania ze zdobyczy kultury.

Gorsze ukształtowanie sytuacji pracowniczej sędziów w kwestii czasu pracy niż innych pracowników jest niezgodne z art. 32 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą równości w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Zdaniem skarżącego, jeżeli za cechę relewantną uznać pozostawanie w służbie publicznej czy wykonywanie władzy publicznej w ramach stosunku pracy, sytuacja sędziów pozostaje bezzasadnie gorsza od sytuacji innych funkcjonariuszy publicznych, takich jak pracownicy służby cywilnej czy funkcjonariusze służb mundurowych. Skarżący zdaje sobie sprawę, że sprawując wymiar sprawiedliwości, sędziowie pełnią rolę służebną wobec społeczeństwa, co wymaga poświęceń, a także że czas pracy musi być odpowiednio elastyczny, co pozwala na skuteczne, rzetelne i terminowe realizowanie konkretnych zadań publicznych. Nie znaczy to jednak, że czas pracy sędziego może być niczym nieograniczony. W ocenie skarżącego, żadne zasady, wartości czy normy konstytucyjne nie dają podstaw do odstąpienia od zasady traktowania sędziów w kwestii ochrony czasu pracy na równi z innymi pracownikami.

Skarżący wskazuje także, iż nakładanie na sędziego obowiązku świadczenia pracy w dowolnym rozmiarze i bez obowiązku rekompensaty uniemożliwia mu faktyczne dysponowanie swoim życiem osobistym i realizowanie praw do życia prywatnego i rodzinnego, co narusza art. 47 (prawo do prywatności) w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji (obowiązek uwzględniania przez organy państwa dobra rodziny). Zdaniem skarżącego, obowiązek należytego pełnienia służby państwowej i rzetelnego wykonywania związanych z nim obowiązków nie może skutkować legalizacją konieczności rezygnacji z czasu, który każdy człowiek powinien móc przeznaczyć na odpoczynek, życie rodzinne, realizację swoich pasji i zainteresowań. Normy czasu pracy wprowadzone zostały bowiem nie tylko po to, aby umożliwić pracownikowi odpoczynek i regenerację sił, ale także umożliwić mu założenie rodziny, posiadanie dzieci czy uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym.

2. W piśmie z 7 listopada 2011 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 83 p.u.s.p. jest zgodny z art. 66 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 i art. 30 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania.

Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał na następujące argumenty:

Przede wszystkim zakwestionowany art. 83 p.u.s.p. stanowi *lex specialis* względem kodeksu pracy. Przepis ten odchodzi od pojęcia czasu pracy, które zawiera art. 128 § 1 k.p. W szczególności nie można przyjąć, że czas pracy określony w zaskarżonym przepisie jest rodzajem zadaniowego czasu pracy z kodeksu pracy. Wynika to ze specyfiki pracy sędziego i jest uzasadnione rodzajem i organizacją wykonywanych przez niego obowiązków.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 66 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że ustalenie czasu pracy jest materią ustawową. Konstytucja nie przesądza o wymiarze czasu pracy, liczbie dni wolnych od pracy czy wymiarze i warunkach nabywania urlopu wypoczynkowego. Ustawodawca ma w tym zakresie dużą swobodę regulacyjną. Przy czym swoboda ta dotyczy określenia czasu pracy wszystkich pracowników, w tym także sędziów.

Zaskarżony przepis trzeba odczytywać w relacji z innymi regulacjami prawa o ustroju sądów powszechnych. Na ich tle można zauważyć, że mniej korzystna regulacja dotycząca czasu pracy jest rekompensowana innymi uprawnieniami, zastrzeżonymi dla tej grupy zawodowej. Sędzia sam decyduje o rozkładzie pracy, a przepracowany czas nie podlega żadnemu rozliczeniu przez pracodawcę. Takie unormowanie czasu pracy pozwala

sędziemu na większą elastyczność planowania zadań. Jednocześnie regulacje ustawowe uwzględniają także prawo sędziego do odpoczynku i dni wolnych od pracy. W tym zakresie sędzia posiada szereg dodatkowych przywilejów, takich jak: prawo do corocznego urlopu dodatkowego (art. 92 p.u.s.p.), prawo do płatnego urlopu dla poratowania zdrowia (art. 93 p.u.s.p.) czy prawo do otrzymania pełnego wynagrodzenia za okres nieobecności w pracy z powodu choroby (art. 94 p.u.s.p.). Wskazane wyżej uprawnienia pozwalają sędziom na właściwe ukształtowanie czasu pracy i jej organizację w sposób zapewniający zarówno bezpieczne i higieniczne warunki pracy jak i odpowiedni odpoczynek czy urlop.

Marszałek Sejmu podkreślił także, że zakwestionowany przepis nie umożliwia zobowiązania sędziego do pracy bez przerwy. Brak określenia w tym zakresie w p.u.s.p. maksymalnych norm czasu pracy sędziego nie wyłącza stosowania w tym zakresie postanowień kodeksu pracy o prawie do wypoczynku.

Odnosząc się do zrzutu dotyczącego braku możliwości uzyskania dodatkowego wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, Marszałek Sejmu wskazał, że norma wynikająca z art. 66 Konstytucji chroni warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie. Tym samym zarzut ten należy uznać za nieadekwatny. Wynagrodzenia sędziowskie stanowią wyjątkową kategorię regulacji płacowych. Przepisy dotyczące wynagrodzeń sędziowskich są regulacją kompleksową i nie przewidują różnicowania wysokości wynagrodzenia w zależności od ilości zadań, stopnia ich skomplikowania czy też pracochłonności. Tym samym nie ma podstaw, aby w tym zakresie stosować przepisy kodeksu pracy. Takie stanowisko wynika z brzmienia art. 178 ust. 2 Konstytucji, który wyklucza uznaniowe, a nie oparte na precyzyjnych regulacjach generalnych ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia. Ustalanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich *a casu ad casum* uchylałoby bowiem godności tego urzędu.

Z uwagi na powyższe argumenty Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 83 p.u.s.p. jest zgodny z art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodność zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami przesądza także o zgodności wskazanej regulacji z art. 24 Konstytucji, który został wskazany jako związkowy wzorzec kontroli.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 30 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że skarżący nie przytacza w tym zakresie „dostatecznej argumentacji”. Trudno bowiem uznać, że kwestionowana regulacja ma na celu poniżenie jednostki czy też w jakikolwiek sposób godzi w jej status społeczny lub zawodowy. Art. 83 p.u.s.p. ma na celu usunięcie kolizji między koniecznością realizacji istotnych interesów społecznych, za które należy uznać np. wynikające z art. 45 Konstytucji prawo do sądu, a ochronnymi przepisami o czasie pracy. W związku z powyższym nawet jeżeli regulacja ta w niektórych aspektach jest mniej korzystna od ogólnych zasad dotyczących zadaniowego czasu pracy nie oznacza to automatycznej kolizji z postanowieniami art. 30 Konstytucji.

Nieadekwatność art. 47 Konstytucji jako wzorca kontroli wynika z braku związku o charakterze bezpośrednim z zaskarżonym art. 83 p.u.s.p. Nie ma podstaw, aby czas pracy sędziego, w którym wykonuje on swoje obowiązki, uznać za „czas prywatny” i odnieść do niego gwarancje wynikające z art. 47 Konstytucji. Nie można uznać, że zaskarżony przepis ingeruje w sferę stosunków rodzinnych czy osobistych. Sytuacji tej nie zmienia także wskazanie jako związkowego art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wynikające z niego prawo podmiotowe dotyczy rodziny znajdującej się „w trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Skarżącemu bez wątpienia nie przysługuje taki status.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 2 kwietnia 2012 r. zajął stanowisko, wnosząc o stwierdzenie, że art. 83 p.u.s.p. jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 oraz nie jest niezgodny z art. 30 i z art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji. W zakresie badania zgodności art. 83 p.u.s.p. z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Najpierw Prokurator Generalny odniósł się do zakresu zaskarżenia. W jego opinii, powołanie jako samodzielnych wzorców kontroli art. 2 oraz art. 32 Konstytucji jest niedopuszczalne. W postępowaniu zainicjowanym w drodze skargi konstytucyjnej konieczne jest wskazanie konstytucyjnych praw bądź wolności, które przyjmują postać praw podmiotowych. Skarżący nie wskazał natomiast, jakie prawa podmiotowe wynikają ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji. Z uwagi na powyższe postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Następnie Prokurator Generalny wniósł o uznanie art. 30 i art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatne wzorce kontroli. W jego opinii, nie ma związku pomiędzy zakwestionowanym w skardze art. 83 p.u.s.p. a wymienionymi wyżej wzorcami kontroli. W szczególności poddanie się rygorom służby sędziowskiej nie może być utożsamiane, w razie czasowego zwiększenia wymiaru zadań sędziego, z naruszeniem swobód i praw człowieka, prowadzącym do upokorzenia sędziego. Nie sposób także zgodzić się z zarzutem, że zakwe-

stionowany przepis pozwala pracodawcy na ingerencję w życie prywatne czy rodzinne sędziego. Z istoty stosunku pracy (poza określonymi wyjątkami) wynika, że zwyczajne obowiązki rodzinne nie mogą być konkurencyjne wobec obowiązków wynikających z dobrowolnie nawiązanego stosunku pracy.

Przechodząc do oceny zarzutów dotyczących niezgodności art. 83 p.u.s.p. z art. 66 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 Konstytucji, Prokurator Generalny zajął następujące stanowisko:

Przed wszystkim część uzasadnienia skargi konstytucyjnej to w istocie postulaty skarżącego w kwestii pożądanego przez niego modelu czasu pracy sędziego, wzorowanego na tym jaki mają inni pracownicy lub funkcjonariusze służb publicznych. Takie sformułowanie zarzutów jest niedopuszczalne, ponieważ w kompetencji Trybunału nie ma modyfikacji istniejącego stanu prawnego.

Analizując czas pracy sędziego Prokurator Generalny zwrócił uwagę na szczególny charakter pracy sędziów w aspekcie historycznym. W jego opinii, sędzia nie pozostaje w dyspozycji pracodawcy, ale sam niezależnie ustala czas potrzebny do wykonania swych zadań. Sztywne związanie sędziów określonym czasem pracy prowadziłoby do dokładnego ustalania i rozliczania czasu pracy, niezbędnego do wykonywania przez niego indywidualnie obowiązków w zakresie orzecznictwa. Takie rozwiązanie (postulowane przez skarżącego) jest nie do pogodzenia z godnością urzędu sędziowskiego, a ponadto istotnie ograniczyłoby jego niezawisłość.

Konstytucyjne ujęcie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, dni wolnych od pracy oraz maksymalnych norm czasu pracy pozostawia znaczną swobodę regulacyjną ustawodawcy zwykłemu. Uznanie niekonstytucyjności jest możliwe jedynie w razie przedstawienia argumentów, które wykazałyby, że kwestionowana regulacja prowadzi do naruszenia „istoty” tego prawa. Dopóki taki dowód nie zostanie przeprowadzony, ustawodawca może przyjmować różne rozwiązania, które uzna za właściwe. Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny zaznaczył, że normy i warunki b.h.p. w zakresie maksymalnego czasu pracy nie są i nie mogą być jednakowe dla wszystkich stanowisk. Szczególna pozycja sędziego uzasadnia odmienności ukształtowania stosunku pracy, wprowadzone przez ustawodawcę. Większa odpowiedzialność i waga obowiązków nałożonych na tę grupę zawodową łagodzona jest stabilizacją zatrudnienia, otrzymywaniem pełnego wynagrodzenia za czas choroby, długim urlopem wypoczynkowym oraz przechodzeniem w stan spoczynku.

Czasu pracy sędziego nie można także utożsamiać z zadaniowym czasem pracy w rozumieniu kodeksu pracy. W tym zakresie Prokurator Generalny powołał argumenty zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2009 r.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z zarzutem, że system pracy sędziów pozwala na zobowiązanie sędziego do nieprzerwanej pracy, bez prawa do wypoczynku czy dni wolnych od pracy. Ewentualne nadmierne obciążenie zadaniami konkretnego sędziego należy rozpatrywać jako przejaw nieprawidłowego stosowania prawa, a nie konstytucyjnie wadliwej regulacji. Jednocześnie Prokurator zauważył, że kwestia zbyt dużego obciążenia konkretnego sędziego zadaniami może zostać rozwiązana przez właściwe stosowanie przepisów dotyczących prawa do wypoczynku oraz prawidłową organizację pracy sędziów i sądów.

Prokurator Generalny podkreślił także, że kwestionowany przepis stanowi próbę rozwiązania godzącego czas pracy sędziów z zadaniami wymiaru sprawiedliwości i prawem obywatela do sądu. Praca sędziów jest służbą pełnioną w interesie wymiaru sprawiedliwości i ochrony praw i wolności obywateli, a system pracy sędziów określony przez ustawodawcę powinien przede wszystkim zagwarantować prawo obywatela do sądu.

Powyższe argumenty przesadzają, w opinii Prokuratora Generalnego, o tym, że art. 83 p.u.s.p., pomimo braku ustalenia w tej ustawie maksymalnych norm czasu pracy sędziego, nie narusza praw pracowniczych, które wynikają z art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przesądza to także o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 24 Konstytucji.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

II

Na rozprawie, pomimo prawidłowego powiadomienia, nie stawił się skarżący. Wobec powyższego główne motywy skargi przedstawiła sędzia sprawozdawca. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był art. 83 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427; dalej: prawo o ustroju sądów, p.u.s.p.). Kwestionując konstytucyjność art. 83 p.u.s.p., skarżący wniósł o stwierdzenie, że przepis w zakresie, w jakim nie ustala maksymalnych norm czasu pracy sędziego sądu powszechnego, nie określa precyzyjnie sytuacji, w jakich dopuszczalne jest ich przekroczenie, i wyłącza prawo do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego od pracy za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad takie normy, jest niezgodny z art. 30 w związku z art. 24 w związku z art. 66 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Rekonstruując przedmiot kontroli, nie można abstrahować od tego, że skarżący w swojej skardze zakwestionował dwa przepisy prawa o ustroju sądów: art. 83, zgodnie z którym „Czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań”, i art. 91 § 1, który określa podstawową zasadę kształtowania wynagrodzenia sędziego, a mianowicie, że „wysokość wynagrodzeń sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska, różnicuje tylko staż pracy lub pełnione funkcje”. Trybunał Konstytucyjny z przyczyn formalnych odmówił nadania skardze dalszego biegu w części dotyczącej art. 91 § 1 p.u.s.p. Jednak sposób sformułowania *petitum* skargi, przedstawione w uzasadnieniu argumenty i zarzuty niekonstytucyjności pozostały dostosowane do pierwotnego zakresu zaskarżenia. Skarżący (wieloletni sędzia sądu powszechnego) wskazał naruszenie swoich praw podmiotowych w orzeczeniu, w którym sąd nie uznał jego roszczeń o zapłatę „dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych”. Skarżący, oceniając funkcjonalny związek normatywnej treści obu pierwotnie zaskarżonych przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych, w treści art. 83 p.u.s.p. prawidłowo dostrzegł przyczynę odmowy uznania prawa sędziego do „rekompensaty w postaci dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych”. Dlatego przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był sposób, w jaki ustawodawca uregulował czas pracy sędziego we właściwej dla tego urzędu pragmatyce służbowej, czyli w prawie o ustroju sądów.

1.2. Zarzuty skarżącego zostały sformułowane na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim skarżący swoją argumentację w dużej części oparł na przyjętej przez sądy wykładni przepisów dotyczących prawa sędziego do rekompensaty za świadczenie pracy ponad normy czasu pracy ustanowione w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy, k.p.) – w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, XII Wydziału Pracy, z 15 września 2009 r., oraz w szczególności w uchwale SN z 8 kwietnia 2009 r., sygn. II PZP 2/09. Należy jednak zauważyć, że wyroki te dotyczą przede wszystkim kwestii dopuszczalności stosowania przepisów kodeksu pracy (art. 151¹ k.p.) w kwestii wynagrodzenia sędziów. Z drugiej strony część zarzutów skarżącego wiązała się z krytyką przyjętego modelu czasu pracy sędziów i postulatami jego zmiany, w kierunku pożądanym przez skarżącego. Do takich należy zaliczyć sugerowane przez skarżącego ukształtowanie norm czasu pracy sędziego na zasadach analogicznych do innych funkcjonariuszy bądź pracowników służb państwowych, zwłaszcza w zakresie prawa do rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego od pracy za świadczenie pracy w rozmiarze wykraczającym ponad takie normy. Zarzuty te należy postrzegać w kategorii wniosków *de lege ferenda*, których adresatem z przyczyn oczywistych nie może być Trybunał Konstytucyjny. Ponadto, uzasadniając niekonstytucyjność art. 83 p.u.s.p., skarżący wskazał także na szereg okoliczności faktycznych, takich jak: niewystarczająca liczba etatów sędziowskich, asystenckich, nieadekwatne wyposażenie techniczne sądów czy też rosnąca liczba zadań powierzanych sędziom. Podstawowy zarzut dotyczył naruszenia art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji, czyli konstytucyjnych gwarancji dotyczących pracy oraz warunków jej świadczenia.

2. Konstytucyjny status prawny sędziego.

2.1. Ocenę zaskarżonego przepisu należało poprzedzić ustaleniem statusu prawnego sędziego. Punktem wyjścia tych rozważań muszą być te postanowienia Konstytucji, które dotyczą sprawowania władzy sądowniczej. Ustrojodawca sprawowanie w imieniu Rzeczypospolitej władzy sądowniczej powierzył sądom i Trybunałom (art. 174 Konstytucji). W ramach unormowań dotyczących tej kwestii mieści się określenie struktury, ustroju i zakresu działania sądów oraz pozycji sędziów.

Konstytucja wyraża szereg zasad ściśle związanych z urzędem sędziego. Unormowania te charakteryzuje duży stopień szczegółowości. Przede wszystkim sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej. Ustawodawca został zobowiązany do zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Ponadto Konstytucja zapewnia także sędziom: stabilizację stanowiska (art. 179), nieusuwalność, z wyjątkiem konstytucyjnie wskazanych sytuacji nadzwyczajnych (art. 180), nieprzenoszalność (art. 180 ust. 2 i 5), immunitet i nietykalność (art. 181), instytucję stanu spoczynku (art. 180 ust. 3-4). Wszystkie te elementy gwarantować mają realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, która jest jedną z podstawowych, a zarazem specyficznych cech ustroju sądownictwa i stanowi niezbędny warunek sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane. Do zadań tych zaliczyć należy przede wszystkim zapewnienie każdemu, wynikającego z art. 45 Konstytucji, prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to stanowi jedną z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności, a także jeden z fundamentów państwa prawnego, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie (zob. np. wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo).

Konstytucja nie określa pojęcia niezawisłości sędziowskiej, jedynie wyznacza jej granice przez wskazanie podległości sędziego Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Tradycyjnie zasadę niezawisłości określano jako „wyjęcie sędziów z pod jakiegobądź wpływu czynników ubocznych” (S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 17). Sytuując tę zasadę w Konstytucji marcowej (art. 77), podkreślano, że „sądownictwo nie może być budowane na zasadzie subordynacji wobec władzy przełożonej, jak się to dzieje w innych gałęziach władzy państwowej” (Sprawozdanie stenograficzne z 179 posiedzenia Sejmu ustawodawczego z 28 października 1920 r.). Z uwagi na powyższe od samego początku istnienia II Rzeczypospolitej zwracano uwagę na odrębność stanowiska sędziego i konieczność samodzielnego, ustawowego określenia organizacji sądownictwa oraz praw i obowiązków sędziów (S. Gołąb, *Organizacja...*, s. 32-33).

Także dzisiaj podkreśla się, że z respektowania niezawisłości sędziowskiej wynika zakaz podejmowania jakichkolwiek pozaprosesowych oddziaływań na decyzje sędziego przez władze lub czynniki polityczne, przełożonych, a także strony i uczestników postępowania (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Zachowanie niezawisłości zależy nie tylko od cech osobowych samego sędziego, ale potrzebne są rozwiązania i gwarancje prawne właściwe demokratycznemu państwu prawnemu. Sędziemu należy stworzyć takie warunki działania, aby mógł swobodnie orzekać, zgodnie z przepisami prawa i własnym sumieniem (zob. W. Sanetra, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2008, s. 5; L. Garlicki, komentarz do art. 178 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 8-9). Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że poszanowanie i obrona niezawisłości „jest konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także jest konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego” (zob. np. wyrok z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44).

Zagwarantowanie niezawisłości i bezstronności sędziów oraz niezależności sądów uznawane jest także powszechnie za standard europejski, do którego powinno być dostosowane nie tylko prawodawstwo, ale przede wszystkim praktyka państw. Kwestie te poruszane są w zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich z 13 października 1994 r. dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów oraz w Europejskiej karcie o statucie sędziów z 10 lipca 1998 r. W zaleceniu Komitetu Ministrów podkreśla się, że „niezawisłość sędziowska jest jednym z głównych filarów rządów prawa”, dlatego też państwa członkowskie powinny dążyć do zagwarantowania najwyższego poziomu kompetencji, niezawisłości i bezstronności sędziów oraz niezależności sądów. Do niezbędnych środków niezawisłości sędziowskiej zalicza się między innymi konieczność określenia w ustawie warunków sprawowania urzędu przez sędziów i ich wynagradzania. Sprawne wykonywanie pracy sędziów wiąże się z odpowiednią ich liczbą, poziomem wynagrodzenia współmiernego z godnością ich urzędu i ciężarem odpowiedzialności oraz określeniem drogi kariery, a także zagwarantowaniem odpowiedniego personelu pomocniczego oraz właściwego wyposażenia technicznego. Przy czym konieczność umacniania niezawisłości sędziowskiej nie odnosi się tylko do poszczególnych sędziów, ale do całego systemu wymiaru sprawiedliwości.

Uwzględnienie tego szerszego kontekstu pozwala dostrzec, że na status prawny sędziego należy patrzeć przede wszystkim „przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111), co z kolei ma zapewnić jednostce sądową ochronę jej praw. Przepisów konstytucyjnych dotyczących sędziów nie można traktować jako osobistych przywilejów pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć ochronie ich interesów. Są to przepisy określające instytucję ustrojową służą-

cą dobru państwa, a w szczególności realizacji wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. W tym świetle zostały zinterpretowane wskazane przez skarżącego wzorce kontroli i oceniony zaskarżony art. 83 p.u.s.p.

2.2. Konkretyzację konstytucyjnie umocowanej pozycji prawnej sędziego stanowią postanowienia ustawy – prawo o ustroju sądów, która – jak każda z pragmatyk służbowych – stanowi *lex specialis* w stosunku do kodeksu pracy. Ustawa ta określa m.in. treść stosunku prawnego sędziego, w ramach którego sędzia wykonuje swe zadania publiczne. Sposób uregulowania czasu pracy jest istotnym elementem tego stosunku.

Skarżący dużo miejsca poświęcił poszukiwaniu analogii między stosunkiem prawnym sędziów a innych osób zatrudnionych w służbie publicznej. W szczególności porównał status sędziów ze statusem prawnym urzędników państwowych, członków korpusu służby cywilnej czy funkcjonariuszy służb mundurowych. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na te istotne cechy stosunku prawnego sędziów, które zasadniczo różnią sytuację sędziów od pozostałych zatrudnionych w służbie publicznej. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia wskazanych wyżej podstaw konstytucyjnych statusu prawnego sędziego.

W Konstytucji wyrażenie „służba publiczna” (por. art. 60 Konstytucji), jako pojęcie zbiorcze, obejmuje sytuację osób pracujących we wszystkich instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Zaliczyć należy do nich osoby zatrudnione w urzędach i instytucjach państwowych w celu realizacji funkcji i zadań państwa jako organów władzy, sądownictwa, prokuratury, kontroli państwowej i różnych działów administracji państwowej, a także służby mundurowe. Nie budzi wątpliwości, że odmienne ustrojowe funkcje każdej z tych grup, cele i zasady organizacji wymagają odpowiedniego unormowania treści stosunku prawnego osób sprawujących urząd lub pełniących funkcje publiczne. Znajduje to wyraz w szczególnych ustawach, czyli pragmatykach służbowych, dla tych poszczególnych dziedzin. Niemniej można określić podstawowe cechy, które charakteryzują ten szczególny, pozakodeksowy sposób zatrudnienia. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że do cech tych zalicza się: 1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publiczno-prawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) z zachowaniem zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za swe działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie określonych uprawnień urzędnika będącego w służbie państwowej mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie (zob. wyrok TK z 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29).

Prawo o ustroju sądów, będąc pragmatyką służbową sędziów, również reguluje stosunek zatrudnienia tej grupy zawodowej w sposób samodzielny, odmienny nie tylko od kodeksu pracy, ale także od innych pragmatyk służbowych. Znajduje to wyraz w określeniu podstawowych elementów stosunku służbowego sędziów, takich jak: zaostrome kryteria zdolności prawnej do zatrudnienia (art. 61-64), nawiązanie stosunku służbowego w ramach aktu powołania (art. 65), jednostronne ustalenie przez państwo w drodze ustawowej warunków służby (art. 66-106g), wzmocniony system odpowiedzialności (art. 107-133), szczególne uprawnienia niespotykane na gruncie umownych stosunków zatrudnienia (np. stan spoczynku – art. 69, dodatkowy urlop – art. 92) czy stabilizacja zatrudnienia (art. 68).

Jednocześnie stosunek służbowy sędziego jest szczególny w zakresie podporządkowania. Charakterystyczna dla stosunków służbowych, w tym urzędniczego, podległość władzy przełożonego czy też dyspozycyjność są bowiem nie do pogodzenia z niezawisłością – naczelną zasadą służby sędziowskiej. Dlatego też, zgodnie z prawem o ustroju sądów powszechnych, sędzia wykonuje jedynie polecenia w zakresie czynności administracyjnych, i tylko jeżeli z mocy przepisów ustawy należą one do obowiązków sędziowskich, oraz polecenia dotyczące sprawności postępowania sądowego (art. 79). Dodatkowo przepis ten przyznaje sędziemu prawo żądania wydania tych poleceń na piśmie. W przeciwieństwie więc do urzędników państwowych (art. 18 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.), członków korpusu służby cywilnej (art. 77 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 227, poz. 1505) czy funkcjonariuszy służb mundurowych (np. art. 38 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz. U. Nr 104, poz. 710, ze zm.), którzy są zobowiązani wykonywać wszelkie polecenia służbowe przełożonych, dotyczące wykonywanej przez nich pracy, podległość sędziego wobec przełożonego została ograniczona jedynie do ściśle określonych czynności administracyjnych i nie dotyczy funkcji orzeczniczych sędziów. Prawo

o ustroju sądów powszechnych ogranicza także możliwość przeniesienia sędziego na inne miejsce czy stanowisko służbowe bez jego zgody (zob. art. 75 p.u.s.p.).

Z uwagi na przedmiot zaskarżenia nie można pominąć kwestii wynagrodzenia sędziego. W prawie o ustroju sądów powszechnych ustawodawca przesądził o równości stawek wynagrodzenia sędziów równorzędnych sądów, zróżnicowaniu kwot wynagrodzenia tych sędziów według stażu pracy i pełnionych funkcji (dodatki za wieloletnią pracę i dodatki funkcyjne), ustalaniu wynagrodzenia sędziowskiego jako wielokrotności wskazanej przez ustawodawcę wielkości bazowej (kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej). Ustawodawca wykluczył jednocześnie różnicowanie wysokości wynagrodzenia w zależności od czasochłonności czy stopnia skomplikowania powierzonych sędziom zadań (zob. art. 91 p.u.s.p.). Zobiektywizowane, ustawowe uregulowanie wynagrodzenia sędziego nie jest ani nowym, ani wyjątkowym rozwiązaniem i nie ulega wątpliwości, że jest ściśle powiązane z kwestią niezawisłości sędziowskiej. Od dawna wskazywano na konieczność unormowania wynagrodzenia sędziego w drodze ustawy, która wyłączałaby „możliwość dowolnego oznaczania uposażenia sędziowskiego zależnie od opinii władzy przełożonej lub odwołałnego w każdym czasie rozporządzenia rządu” (J. Vacha, *Sędzia w państwie nowoczesnym*, „Głos Sądownictwa” nr 11/1933, s. 650-651). Zapobiec ma to wywieraniu przez przełożonego jakiegokolwiek presji na pracę orzeczniczą sędziego.

Przedstawiona charakterystyka statusu prawnego sędziego potwierdza, że te cechy jego stosunku służbowego, które zasadniczo różnią sytuację sędziów od pozostałych zatrudnionych w służbie publicznej, mają na względzie główny cel, jakim jest stworzenie odpowiednich gwarancji niezawisłości sędziowskiej. W tym kontekście należy także postrzegać zaskarżoną regulację.

Zgodnie z art. 83 p.u.s.p. czas pracy sędziego określany jest wymiarem zadań sędziego. Przepis ten nie zawiera odesłań do żadnych norm czasu pracy. Nie przewiduje ani możliwości ilościowego określenia wymiaru zadań, ani indywidualizacji wysokości wynagrodzenia w zależności od rzeczywistego wymiaru obowiązków sędziego. Sędzia nie pozostaje także w dyspozycji pracodawcy, tylko sam ustala czas potrzebny do wykonania powierzonych mu zadań. Nie ma obowiązku pracy w oznaczonych godzinach przez określoną liczbę dni w tygodniu. Może wykonywać swoją pracę w dowolnym czasie i miejscu, poza czynnościami, które ze swojej istoty wymagają przebywania w określonym miejscu i czasie, np. przeprowadzanie rozpraw, pełnienie dyżurów. Czas pracy sędziego nie podlega kontroli ani ewidencji, a sędziego rozlicza się z wykonania czynności objętych zakresem jego zadań (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, red. J. Gudowski, Warszawa 2009, s. 318-323; wyrok SN z 4 listopada 2004 r., sygn. akt SNO 44/04, Lex nr 471960).

3. Ocena zgodności art. 83 p.u.s.p. z art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji.

3.1. Podstawowy zarzut dotyczy naruszenia art. 66 Konstytucji, zgodnie z którym „1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. 2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”. Skarżący, podkreślając, że przepisy te stanowią „kompleks unormowań pozostających w immanentnym związku funkcjonalnym”, odniósł się przede wszystkim do art. 66 ust. 2 Konstytucji. W jego opinii, z końcowej części zdania drugiego wskazanego przepisu wynika, że każda osoba świadcząca pracę ma prawo oczekiwać od ustawodawcy skutecznego określenia maksymalnych norm czasu pracy. Umożliwia to precyzyjne wyznaczenie granicy trwania czasu pracy, po przekroczeniu której pracownik ma prawo uzyskać „adekwatną rekompensatę finansową lub inną, a niekiedy nawet odmówić dalszego świadczenia pracy bez negatywnych konsekwencji”. Zdaniem skarżącego, warunku tego nie spełnia zakwestionowany art. 83 p.u.s.p., który wprowadza regułę, że czas pracy sędziego pozostaje nieograniczony żadnymi maksymalnymi normami, co w efekcie powoduje także brak dodatkowego wynagrodzenia za pracę wykraczającą poza te normy (skoro normy te nie istnieją).

Z naruszenia art. 66 ust. 2 Konstytucji, które polega na braku określenia maksymalnych norm czasu pracy, wynikać ma pośrednio naruszenie ust. 1 tego przepisu. Skarżący wskazał, że w art. 66 ust. 2 Konstytucji zostały przyznane ustawodawcy zwykłej kompetencji w zakresie określenia norm czasu pracy, jednak nie ma on w tym zakresie pełnej dowolności. Ustanawiając maksymalne normy czasu pracy, ustawodawca związany jest także dyrektywą zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (ust. 1). Skarżący podkreślił, że higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Jego zdaniem, do takich czynników bez wątpienia należy zaliczyć brak określenia maksymalnych norm czasu pracy, co może prowadzić „nawet do degradacji biologicznej człowieka”.

Z niezgodnością wskazanego przepisu z art. 66 ust. 2 Konstytucji skarżący powiązał także naruszenie art. 24 Konstytucji, z którego wynika obowiązek ochrony przez państwo pracowników, a także stwarzania gwarancji prawnych tej ochrony. Zdaniem skarżącego, ochrona pracy w zakresie czasu jej świadczenia musi polegać z jednej strony na ustanowieniu czytelnych przepisów regulujących kwestie czasu pracy, z drugiej strony na wprowadzeniu różnego rodzaju i różnego natężenia sankcji za ich naruszenie. Do sankcji tych skarżący zaliczył prawo do dodatkowego wynagrodzenia za pracę ponad normy czasu pracy bądź czasu wolnego, a także sankcje typu karnego. Zdaniem skarżącego, zakwestionowana regulacja narusza art. 24 Konstytucji w obu tych aspektach.

3.2. Odnosząc się do powyższych zarzutów, należy zwrócić uwagę, że art. 66 Konstytucji ma w znacznym stopniu charakter odsyłający. Przewiduje bowiem, że właściwą treść zapisanych w nim uprawnień określają ustawy. W orzecznictwie Trybunał podkreślał, że należy on do grupy przepisów, które zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują szczegółowo jej kształtu (zob. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., sygn. U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48). Ustawodawca uprawniony jest zarówno do określenia szczegółowych treści prawa wynikającego z tego przepisu, jak i do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Tym samym ustrojodawca pozostawił ustawodawcy znaczną swobodę regulacyjną, tym bardziej, że art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 Konstytucji tylko w „granicach określonych w ustawie”. Redukuje to zakres roszczeń, jakie na podstawie tego przepisu mogą przysługiwać jednostce – zarzut niekonstytucyjności regulacji ustawowej w tym zakresie można postawić jedynie wtedy, gdy zejdzie ona „poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści” (wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255; L. Garlicki, komentarz do art. 66, [w:] *Konstytucja...*, t. 3, Warszawa 2003, s. 2).

Art. 66 ust. 1 Konstytucji kreuje ogólne prawo każdego (nie tylko pracownika) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Pomimo że treść tego prawa nie została skonkretyzowana w Konstytucji, nie ulega wątpliwości, że pomiędzy czasem pracy a bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy istnieje ścisły związek. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki właśnie czynnik (zob. A. Sobczyk, *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005, s. 369-384).

W ust. 2 tego przepisu zostało sformułowane prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a także postanowienie o maksymalnych normach czasu pracy. Wymienione w nim prawa należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy.

3.3. W świetle tak sformułowanych wypowiedzi Trybunału należy wskazać, że z Konstytucji nie wynika jeden konkretny model czasu pracy, który powinien obowiązywać wszystkich. Wręcz przeciwnie, ustawodawca ma swobodę określenia systemu pracy określonych grup zawodowych, a odejście w kwestii czasu pracy sędziów od ogólnego rozwiązania przyjętego w kodeksie pracy na rzecz odrębnej regulacji zamieszczonej w pragmatyce służbowej mieści się w zakresie swobody regulacyjnej, która mu przysługuje. Konstytucja nie przesądza bowiem ani o wymiarze czasu pracy, ani o liczbie dni wolnych od pracy czy warunkach nabywania urlopu. Nie można więc uznać, że art. 66 ust. 2 Konstytucji nakazuje odnoszenie kodeksowej definicji czasu pracy do wszelkich form aktywności wszystkich grup zawodowych. Zwrócił już na to uwagę Trybunał w wyroku z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, w którym podkreślił, że „oczywiste jest, że normy i warunki b.h.p. w zakresie maksymalnego czasu pracy nie są i nie mogą być jednakowe dla wszystkich stanowisk”.

W wypadku sędziów obowiązująca regulacja czasu pracy mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Stanowi ona historycznie ukształtowany, odrębny system, który wynika ze szczególnego charakteru wykonywanej przez sędziów pracy i specyfiki jej organizacji. Sprawowanie urzędu sędziego jest służbą publiczną, która charakteryzuje się dużą odpowiedzialnością, w związku z wykonywanymi obowiązkami, a odpowiedzialność ta kompensowana jest szczególnymi uprawnieniami, zastrzeżonymi dla tej grupy zawodowej, a więc prawo do corocznego urlopu dodatkowego, prawo do płatnego urlopu na poratowanie zdrowia, prawo do otrzymania pełnego wynagrodzenia za okres nieobecności w pracy z powodu choroby, prawo do stanu spoczynku. Dokonując oceny zakwestionowanej regulacji, Trybunał uwzględnił pełny kontekst konstytucyjny rozstrzyganych problemów. W przeciwieństwie do skarżącego, Trybunał nie może ignorować tego, że pozycja sędziego na tle Konstytucji jest szczególna, a przepisy dotyczące czasu pracy sędziów, stanowiąc istotny element stosunku służbowego sędziów, służą zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej, jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości i w konsekwencji realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Wynika to bezpośred-

nio z art. 178 Konstytucji, który wiąże zapewnienie niezawisłości sędziego (ust. 1) z zapewnieniem warunków pracy i wynagrodzeniem odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi jego obowiązków (ust. 2).

Przyjęta regulacja daje możliwość elastycznego organizowania pracy, zgodnie z indywidualnymi predyspozycjami sędziego. Sędzia nie podlega bowiem ścisłej kontroli pracodawcy, który – co istotne – nie prowadzi ewidencji czasu pracy. W systemie czasu pracy sędziego nie ma wymogu dostosowania wymiaru zadań czy możliwości ich realizacji do jakichkolwiek norm czasu pracy. Sędzia nie jest więc zobowiązany do dokładnego rozliczania się z pracodawcą z wykonanych przez siebie obowiązków. To od właściwości i charakteru zadania, a także od poziomu kwalifikacji zawodowych i umiejętności organizacji pracy sędziego, a nie od pracodawcy, zależy czas jego wykonania. Ogranicza to wpływ pracodawcy na sposób orzekania sędziego, a to z kolei sprzyja niezawisłości sędziego w sprawowaniu swojego urzędu.

3.4. Uznanie niezgodności ustawy z art. 66 ust. 2 Konstytucji jest możliwe w razie przedstawienia argumentów za naruszeniem przez zaskarżoną regulację „istoty” tego prawa. Zdaniem skarżącego, niekonstytucyjność art. 83 p.u.s.p. wynika z tego, że przepis ten stanowi przyzwolenie – w sytuacji nieustannego i nieograniczonego zwiększania zakresu obowiązków sędziów – na pracę bez ograniczeń, a jednocześnie – w związku z brakiem określenia maksymalnych norm czasu pracy – nie zapewnia prawa do rekompensaty za ich przekroczenie. Naruszenie istoty tego przepisu wynikać ma zatem z braku jakichkolwiek norm, ograniczających czas pracy sędziego.

Trybunał nie może zgodzić się z tym rozumowaniem. Twierdzenie skarżącego o braku jakichkolwiek ograniczeń w czasie pracy sędziego wynika z nieuwzględnienia w tym zakresie przepisów określających prawo do wypoczynku.

W skardze konstytucyjnej skarżący przyjął wąską, dogmatyczną interpretację art. 83 p.u.s.p., pomijając szerszy kontekst normatywny służbowego statusu sędziego. Interpretacja ta wynikać ma z powszechnie przyjętej praktyki, w której w zakresie czasu pracy sędziego wyłączono możliwość stosowania przepisów kodeksu pracy. Skarżący swoje stanowisko oparł przede wszystkim na uchwale Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II PZP 2/09 (podjętej w związku ze sprawą skarżącego), w której sąd ten uznał, że sędziemu sądu powszechnego nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie na zasadach wynikających z art. 151¹ k.p. w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy ustanowione w art. 129 § 1 k.p. (dalej: uchwała SN z 2009 r.). Należy jednak podkreślić, że w uchwale tej Sąd Najwyższy wskazał, że regulacje prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie czasu pracy powinny być uzupełnione, na podstawie art. 5 k.p., normami kodeksu pracy o prawie do wypoczynku. Sąd Najwyższy odwołał się w tym zakresie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. Urz. WE L 299 z 18 listopada 2003 r., s. 9; dalej: dyrektywa 2003/88/WE). W tej dyrektywie wskazuje się związek prawa do wypoczynku z czasem pracy i uznaje się, że okresem odpoczynku jest każdy okres, który nie jest czasem pracy. Gwarantuje ona korzystanie z minimalnych okresów odpoczynku dobowego i tygodniowego oraz czasu pracy w wymiarze nieprzekraczającym przeciętnie 48 godzin tygodniowo w czteromiesięcznym okresie rozliczeniowym. Wymagania tej dyrektywy w stosunku do maksymalnego wymiaru czasu pracy i minimalnych okresów odpoczynku, na co wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości, są zasadami wspólnotowego prawa socjalnego o szczególnej doniosłości, z których musi korzystać każdy pracownik (zob. pkt 100 uzasadnienia wyroku z 5 października 2004 r. w sprawach C-397/01 do C 403/01 w sprawie B. Pfeifer i inni przeciwko Deutsches Rotes Kreuz).

Trybunał stwierdził, że szczególna pozycja sędziego, a przede wszystkim specyfika wykonywanej przez niego pracy, w tym konieczność zapewnienia niezawisłości orzekania, utrudniają ujęcie zadań sędziego w sztywne ramy czasu pracy. Jednocześnie regulacje konstytucyjne, gwarantujące prawo do wypoczynku, pozwalają na prokonstytucyjną wykładnię normy określającej czas pracy sędziów. Art. 66 ust. 2 Konstytucji gwarantuje prawo do wypoczynku i dni wolnych od pracy, a więc sędzia, choć ma elastyczny czas pracy, musi mieć zapewnione powyższe prawa. Brak określenia *explicite* w prawie o ustroju sądów powszechnych prawa sędziego do wypoczynku nie może być rozumiany jako zgoda ustawodawcy na zobowiązanie sędziego do nieprzerwanej pracy. To znaczy, że czas pracy sędziego kształtowany jest wymiarem jego zadań (art. 83 p.u.s.p.), z uwzględnieniem przepisów konstytucyjnych określających prawo do wypoczynku. Nie można zatem zgodzić się z podstawowym zarzutem skarżącego, jakoby ustawodawca pozwalał na świadczenie przez sędziego pracy „bez przerwy”, w rozmiarze wolnym od jakichkolwiek ograniczeń czasowych.

3.5. Z *petitum* oraz z uzasadnienia skargi wynika, że celem określenia maksymalnych norm czasu pracy jest możliwość uzyskania rekompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub ekwiwalentnego czasu wolnego za świadczenie pracy wykraczające ponad takie normy. Skarżący, kwestionując model czasu pracy sędziego,

dąży w istocie do uzyskania prawa do wynagrodzenia za nadgodziny. W jego opinii, „z części końcowej” art. 66 ust. 2 Konstytucji wynika, że każda osoba świadcząca pracę ma prawo oczekiwać od ustawodawcy skutecznego określenia maksymalnych, „to jest nieprzekraczalnych norm czasu pracy”, po przekroczeniu których ma ona prawo uzyskać adekwatną rekompensatę finansową bądź inną.

Trybunał stwierdził, że wynikający z art. 66 ust. 2 Konstytucji obowiązek wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego czasu wolnego, który jest elementem prawa do wypoczynku. Nie dotyczy natomiast rekompensaty za nadgodziny. Trybunał uznał, że normy zamieszczone w art. 66 ust. 2 Konstytucji chronią warunki pracy, a nie przysługujące z tego tytułu wynagrodzenie. Analogicznie, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo i higienę pracy, kwestia wynagrodzenia (w jakiegokolwiek formie) za godziny nadliczbowe jest obojętna (podobnie Trybunał w sprawie o sygn. K 54/02).

Trzeba podkreślić, że obowiązujący sędziów model czasu pracy jest w pełni spójny z przyjętymi zasadami wynagradzania. O godzinach nadliczbowych możemy mówić tylko wtedy, gdy świadczącego pracę (pełniącego służbę) obowiązują określone normy czasu pracy. Skoro sędziowie nie są związani określonym czasem pracy, logiczne jest, że obowiązujące ich zasady wynagrodzenia opierają się na ograniczonych przesłankach różnicowania płac – tylko w zależności od szerokości wymiaru sprawiedliwości, długości stażu i pełnionych przez sędziego funkcji. Nie przewiduje się natomiast możliwości różnicowania wysokości wynagrodzenia w zależności od czasu pracy konkretnego sędziego czy stopnia jej skomplikowania.

Rozwiązanie to nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych. W jednym z najnowszych wyroków Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „Wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość – zarówno wobec całej tej grupy zawodowej – ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy” (wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Brak uzależnienia wysokości wynagrodzenia od liczby spraw, szybkości, sposobu orzekania czy jakkolwiek rozumianych sukcesów w pracy należy uznać za rozwiązanie podkreślające szacunek dla urzędu sędziego i gwarantujące jego niezawisłość. W tym zakresie należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, zawartym w wyroku o sygn. P 8/00, zgodnie z którym „nakazana przez art. 178 ust. 2 Konstytucji adekwatność wynagrodzeń sędziowskich do godności urzędu wręcz wyklucza uznaniowe, nie oparte na precyzyjnych regulacjach generalnych, ustalanie indywidualnych stawek wynagrodzenia”. Trybunał w obecnym składzie uznał, że należy podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 178 ust. 2 Konstytucji, adekwatność wynagrodzenia sędziów do godności urzędu oraz do zakresu obowiązków sędziego, zwłaszcza w sytuacji określenia czasu pracy sędziego „wymiaru jego zadań”, zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia tej grupie zawodowej wynagrodzenia na odpowiednio wysokim poziomie.

W kwestii wynagrodzeń sędziów za pracę w godzinach nadliczbowych obszernie wypowiedział się Sąd Najwyższy w powołanej już uchwale o sygn. akt II PZP 2/09, podjętej w sprawie skarżącego. Sąd Najwyższy, dokonując obszernej analizy historycznej w zakresie obowiązku świadczenia pracy przez osoby uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej, podkreślił, że osoby te mają obowiązek, jeżeli trzeba wykonać zadania państwowe, „świadczenia pracy poza normalnymi godzinami pracy, w wyjątkowych wypadkach także w porze nocnej, w niedziele i święta, bez prawa do otrzymania z tego tytułu kompensaty w postaci dodatkowego wynagrodzenia lub w postaci czasu wolnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Sąd Najwyższy podkreślił, że te szczególne obowiązki i niedogodności kompensowane są szczególnymi uprawnieniami, które przysługują tej grupie zawodowej.

Trybunał stwierdził, że ewentualne przyznanie kompensaty w postaci pieniężnej lub czasu wolnego za pracę ponad maksymalne normy czasu pracy nie stanowiłoby rozwiązania problemu nadmiernego obciążenia sędziów pracą. Udzielenie sędziemu czasu wolnego, z uwagi na specyfikę zadań w wymiarze sprawiedliwości, najczęściej spowoduje jedynie powstanie zaległości, które sędzia będzie musiał i tak nadrobić. Również wypłata wynagrodzenia za pracę ponad maksymalne normy czasu pracy nie stanowi właściwego rozwiązania. Oznaczałoby to bowiem, że sędziowie zatrudnieni w referatach przeciążonych nadmiarem spraw permanentnie pracowałiby powyżej takich norm, co mogłoby niekorzystnie wpłynąć na efektywność i jakość ich pracy, a także na stan ich zdrowia (zob. M. Kurzynoga, *Czas pracy sędziego sądu powszechnego*, [w:] *Czas pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2011, s. 237-238).

Nie znaczy to, że sędziom nie przysługują żadne środki ochrony w razie naruszania ich prawa do wypoczynku, co sugeruje skarżący w niniejszej sprawie.

Prawo to związane jest z osobistymi prawami sędziów, które wynikają z ich stosunku służbowego. W tym zakresie nie jest jednak konieczne zachowanie drogi służbowej (zob. art. 89 § 2 p.u.s.p.). Dlatego wobec pracodawców nagminnie naruszających prawo do odpoczynku dobowego i tygodniowego można wykorzystać przepisy ochronne z zakresu prawa pracy, np. art. 281 pkt 5 k.p. w związku z art. 131-133 k.p. Stan prawny

i faktyczny niniejszej sprawy daje Trybunałowi podstawy aby stwierdzić, że nie w pełni konsekwentne ukształtowanie stosunku prawnego sędziego jako służbowego, w praktyce może prowadzić i prowadzi do trudności interpretacyjnych. To „niedomknięcie” stosunku służbowego znajduje wyraz m.in. w poddaniu sporów z tego tytułu właściwości sądów powszechnych (jak w stosunkach pracowniczych), a nie sądów administracyjnych, właściwych dla stosunku publicznoprawnego (zob. L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 3-4, 31-32, 83-86).

Niezależnie od powyższego, sędzia może na zasadach ogólnych dochodzić roszczeń o odszkodowanie lub zadośćuczynienie (art. 443 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) w związku z art. 300 k.p.).

W ocenie Trybunału, sędzia powinien ze wskazanych środków korzystać powściągliwie, w wypadkach koniecznych i po wyczerpaniu możliwości załatwienia sprawy na drodze służbowej. Sędziemu nie można co prawda stawiać zarzutu wykorzystania drogi sądowej, jeżeli jego roszczenia dotyczące prawa do wypoczynku nie są zaspokojone. Nie znaczy to jednak, że ma on w tym zakresie pełną swobodę. Dobrowolna decyzja sprawowania urzędu sędziego oznacza zgodę na pełnienie służby, z którą wiążą się zarówno tradycyjne i powszechnie aprobowane ograniczenia czy dodatkowe wymagania jak i uprawnienia. Dlatego wobec sędziego, który świadomie i celowo, bez rzeczywistych przyczyn, kwestionuje nałożone na niego obowiązki służbowe, można podnieść zarzut uchybienia godności sprawowanego urzędu (zob. np. wyrok z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt SNO 52/08; OSNSD 2008, poz. 66).

3.6. Trybunał wskazał, że kontrola zgodności przepisów ustawowych z art. 66 Konstytucji sprowadza się do ustalenia, czy oceniane regulacje nie zaprzeczają w sposób oczywisty i jednoznaczny istocie praw tam określonych (część III, punkt 3.4.). Trybunał, orzekając w danej sprawie, uwzględnia pełny kontekst konstytucyjny ocenianego zagadnienia. W wypadku sędziego podstawowe znaczenie ma jego szczególny status konstytucyjny, związany z rolą, jaką pełni w demokratycznym państwie prawnym. Biorąc pod uwagę, że skarżący nie uwzględnił ani konstytucyjnych podstaw statusu prawnego sędziego, ani specyfiki jego służby, związanej bezpośrednio z obowiązkiem zapewnienia urzędowi sędziego niezawisłości, Trybunał nie mógł uznać, że domniemanie konstytucyjności art. 83 p.u.s.p. zostało skutecznie obalone. Tym samym należało orzec, że art. 83 p.u.s.p. jest zgodny z art. 66 w związku z art. 24 Konstytucji.

4. Umożnienie postępowania w zakresie kontroli z art. 32 ust. 1 i 2 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał odniósł się także do zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 32 Konstytucji i wynikających z niego prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz wolności od dyskryminacji w życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny w kontekście art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału, art. 32 oraz powołany jako przepis związkowy art. 2 Konstytucji nie statuują żadnej konkretnej wolności czy prawa. Wynikające z art. 32 Konstytucji zasady równości oraz zakaz dyskryminacji stanowią samodzielnie jedynie zasady ogólne, mające charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, znaczy to przede wszystkim, że „wszyscy są równi «w godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw”. Równość i zakaz dyskryminacji nie mają zatem charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad. W niniejszej skardze powyższy warunek nie został spełniony.

Z kolei art. 2 Konstytucji wyraża zespół zasad ustrojowych, nie jest natomiast podstawą wolności lub prawa podmiotowego. Powołanie się zatem na taką zasadę, jak zasada sprawiedliwości społecznej, nie może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej.

Należy także wskazać, że zarzut naruszenia zasady równości jest uzasadniony, jeśli mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, których sytuacja winna być ukształtowana jednakowo. Tymczasem argumentując naruszenie wskazanych przepisów konstytucyjnych, skarżący porównał status pracowniczy sędziów ze statusem innych grup zawodowych, wobec których ustawodawca wprowadził odrębny od kodeksowego system czasu pracy i określił następstwa jego przekroczenia. Skarżący skupił się zwłaszcza na sytuacji pracowników

służby cywilnej oraz funkcjonariuszach służb mundurowych. Za cechę relewantną powyższych podmiotów skarżący uznał pozostawanie w służbie publicznej.

Zdaniem Trybunału, pełnienie służby publicznej stanowi zbyt ogólne kryterium, aby można było je uznać za relewantne (prawnie istotne). Służba publiczna obejmuje sytuacje osób pracujących w instytucjach szeroko pojmowanej władzy publicznej. Nawet ograniczenie się skarżącego do porównania sytuacji sędziów z sytuacją urzędników państwowych, członków korpusu służby cywilnej i funkcjonariuszy służb mundurowych niczego w tym zakresie nie zmienia. Biorąc pod uwagę zamieszczone w niniejszym uzasadnieniu uwagi na temat specyfiki urzędu sędziego (część III, punkt 2.2.), można stwierdzić, że wymienione grupy charakteryzuje różnorodność zadań, co prowadzi do różnego stopnia ich podporządkowania i dyspozycyjności, do przyjęcia różnych sposobów realizacji tych zadań, a w konsekwencji do odmiennego ukształtowania ich pragmatyk służbowych. Pragmatyki te różnie regulują nie tylko wymiar czasu pracy, ale także szereg innych zagadnień, takich jak wynagrodzenie, urlopy czy przechodzenie na emeryturę. Mniej korzystne unormowania pewnych kwestii rekompensowane są innymi uprawnieniami, ustawowo zastrzeżonymi dla każdej z tych grup (np. stan spoczynku w wypadku sędziów czy nabycie prawa do emerytury po 15 latach służby przez policjanta). Taka „dyferencjacja praw i obowiązków” ze względu na charakter zatrudnienia i rodzaj wykonywanej służby jest cechą charakterystyczną szeroko rozumianego prawa pracy, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał w orzecznictwie (zob. wyroki TK: z 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65; z 17 maja 1999 r., sygn. P 6/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 76; z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 83 p.u.s.p. z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

5. Nieadekwatność art. 30 oraz art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał odniósł się także do wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli: art. 30, art. 47 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że pomiędzy zakwestionowanym przepisem a tymi przepisami Konstytucji nie zachodzi żaden związek.

Zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji sprowadza się do twierdzenia, że brak unormowań dotyczących maksymalnych norm czasu pracy sędziego, a także efektywnych mechanizmów ochrony takich norm prowadzi do uchybienia godności osoby wykonującej zawód sędziego, rozumianej jako niezbywalna i przyrodzona godność „każdego człowieka, jako żyjącej osoby, pozostającej pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”. Sformułowanie „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka” obejmuje te najważniejsze wartości, które nie korzystają z innych, samodzielnych gwarancji konstytucyjnych, a które dotyczą istoty pozycji jednostki w społeczeństwie, jej relacji do innych osób oraz do władzy publicznej. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że aby doszło do naruszenia zasady chronionej art. 30, oceniana regulacja musiałaby „poniżyć jednostkę, krzywdząco ją traktować, godzić w jej status obywatelski, społeczny czy zawodowy, wywołując usprawiedliwione okolicznościami intersubiektywne przeświadczenie, że jednostkę dotknęła poprzez takie regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda” (wyrok TK z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63).

Regulacja dotycząca czasu pracy sędziego wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem urzędu sędziego. Odnosi się do praw wynikających z art. 66 Konstytucji, na co słusznie zwrócił uwagę skarżący, a także ma związek z godnością urzędu sprawowanego przez sędziego (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Trybunał nie dopatrywał się natomiast takiego związku z art. 30 Konstytucji, w którym chodzi nie o godność związaną ze sprawowaną funkcją, ale o „godność osobową”.

Art. 47 Konstytucji chroni tzw. prywatność i zakazuje ustawodawcy nieuzasadnionej ingerencji w sferę stosunków rodzinnych i życia osobistego (zob. wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255). Nie dotyczy jednak sposobu kształtowania obowiązków służbowych, a do takich zaliczyć należy kwestie czasu pracy sędziego. Czasu, w którym sędzia wykonuje swoje obowiązki, nie można uznać za „czas prywatny”, który podlegałby ochronie z punktu widzenia gwarancji wynikających z art. 47 Konstytucji. Nie można uznać także, że – ustalając określony model czasu pracy sędziów – ustawodawca w jakikolwiek sposób zezwolił na ingerencję w ich życie prywatne czy rodzinne, pozyskiwanie informacji na ich temat, naruszenie ich czci lub dobrego imienia.

Oceny tej nie zmienia wskazanie jako przepisu związkowego art. 71 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględni dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Należy wskazać, że zdanie pierwsze tego przepisu nakłada na państwo określony obowiązek, z którego jednak nie wynikają żadne roszczenia osób indywidualnych. Zarzut naruszenia tej regulacji nie może być podstawą skargi konstytucyjnej. Jedynie zdanie drugie tego przepisu wyraża prawo podmiotowe, podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 71,

[w:] *Konstytucja...*, Warszawa 2003, s. 4). Podmiotem tego prawa nie są jednak wszystkie rodziny, ale tylko te znajdujące się w „trudnej sytuacji materialnej i społecznej”. Skarżący nie wykazał, że taki status mu przysługuje, a tylko wtedy może on skutecznie powoływać się na art. 71 ust. 1 Konstytucji i wynikające z niego prawo podmiotowe.

Trybunał Konstytucyjny podzielił tym samym stanowiska Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że zarzuty skarżącego są nieadekwatne do wskazanych wzorców kontroli, co nakazuje przyjęcie, że art. 83 p.u.s.p. nie jest niezgodny z art. 30 oraz art. 47 w związku z art. 71 ust. 1 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z Konstytucją. Regulacja ta stanowi bowiem swego rodzaju kompromis między zadaniami wymiaru sprawiedliwości związanymi z prawem obywateli do sądu a uznanymi zasadami ochrony pracy i jej czasu. Nie oznacza to jednak aprobaty dla nadmiernego obciążania sędziów sprawami i związanymi z tym dodatkowymi obowiązkami. Nie powinno być tak, że sędziowie są zmuszeni do dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Trybunał nie wyklucza, że skarga konstytucyjna jest wyrazem szerszego zjawiska przeciążenia sędziów, które nie wynika jedynie ze złej organizacji pracy w konkretnych sądach. Władze publiczne powinny zatem rozważyć podjęcie odpowiednich środków zaradczych. Możliwość różnych interpretacji istotnych elementów stosunku służbowego sędziego dowodzi pilnej potrzeby nadania temu stosunkowi, w sposób konsekwentny i kompletny, wszystkich cech stosunku publiczno-prawnego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

41

WYROK z dnia 14 maja 2013 r. **Sygn. akt P 27/12***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Kotlinowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca
Stanisław Rymar,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 maja 2013 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- 1) czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.) w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespalonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna, są zgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierzają dyrektorowi Izby Celnej kompetencje do ponownego rozpatrywania spraw

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 czerwca 2013 r. w Dz. U. poz. 652.

przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, do rozpoznania których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), w tym dotyczące wyłączenia organu, są zgodne z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 188 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 63, poz. 322, Nr 73, poz. 390, Nr 117, poz. 677, Nr 134, poz. 779 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 362, 707, 908 i 1544) **w zakresie, w jakim dotyczy zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny 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. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: sąd, NSA), postanowieniem z 18 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 2032/11, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy: 1) art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.s.c.) w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespólonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna – są zgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji; 2) czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c., w zakresie w jakim powierzają dyrektorowi Izby Celnej kompetencje do ponownego rozpatrywania spraw przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, do rozpoznania których stosuje się przepisy 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 tym dotyczące wyłączenia organu – są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wyżej wskazanych przepisów pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego:

Funkcjonariuszowi Służby Celnej został przedstawiony zarzut popełnienia przestępstwa polegającego na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, w związku z pełnieniem funkcji publicznej (art. 228 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Wobec powyższego, decyzją dyrektora Izby Celnej, na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 u.s.c., funkcjonariusz ten został zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych od 1 października 2010 r. do 1 stycznia 2011 r. Następnie, w wyniku otrzymania informacji od prokuratury o przedłużeniu postępowania karnego, dyrektor Izby Celnej przedłużył okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych do czasu zakończenia postępowania. W uzasadnieniu decyzji organ odwołał się do art. 103 ust. 3 u.s.c., zgodnie z którym: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych można przedłużyć do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego”, oraz wskazał, że nie ustąpiły przyczyny będące podstawą zawieszenia – tj. nie zostało zakończone postępowanie karne wszczęte przeciwko funkcjonariuszowi. Zawieszony funkcjonariusz złożył wniosek o ponowne jej rozpatrzenie, w wyniku czego dyrektor Izby Celnej

decyzją z 17 lutego 2011 r. (nr 300000–IKAW-180-964/11) utrzymał w mocy poprzednie rozstrzygnięcie. Od decyzji tej funkcjonariusz odwołał się do sądu administracyjnego, wskazując na nadzwyczajny charakter art. 103 ust. 3 u.s.c. i brak wystąpienia w jego przypadku przesłanki uzasadniającej dalsze zawieszenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 19 lipca 2011 r. (sygn. akt III SA/Lu 206/11) uchylił zaskarżoną decyzję z przyczyn formalnych, argumentując że: „zarówno zaskarżona decyzja – zapadła na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i decyzja ją poprzedzająca, zostały wydane przez Dyrektora Izby Celnej – Młodszego Inspektora Celnego R.W. Oznacza to, że w postępowaniu wszczętym z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy brał udział pracownik, który na mocy art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. był wyłączony od udziału w postępowaniu wywołanym złożonym przez skarżącego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną złożył dyrektor Izby Celnej.

NSA w wystąpieniu do Trybunału zakwestionował art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c., wskazując, że jest nieuzasadnionym wyjątkiem od zasady zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, o której mowa w art. 78 Konstytucji (s. 5 pytania prawnego). Analizując charakter prawny decyzji, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, sąd stwierdził, że są one niezwykle ważne dla funkcjonariuszy tej służby, gdyż modyfikują treść stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza ze służbą oraz mają wpływ na wysokość ich uposażenia (s. 6-7 pytania prawnego). Zdaniem sądu, takie ograniczenie prawa podmiotowego nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. NSA, nie znajdując argumentów na rzecz dokonanego tym przepisem wyłączenia zasad dewolutywności (przeniesienie sprawy do wyższej instancji) oraz suspensywności (zawieszenie wykonania decyzji administracyjnej), przyjął, że jest on nieuzasadniony i arbitralny, przez co narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (s. 8 pytania prawnego).

Powyższe zarzuty NSA uzupełnił wnioskiem o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji ze względu na jego dysfunkcyjność. Swoje stanowisko sąd wsparł argumentem, że zawarte w art. 188 ust. 5 u.s.c. odwołanie do stosowania k.p.a. w postępowaniach określonych w art. 188 ust. 1-3 u.s.c. przesądza, iż terenowy organ administracji rządowej – w tym wypadku dyrektor izby celnej – traktowany jest jak minister. Taka pozycja tego organu jest sprzeczna z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego i wywołuje „problemy związane z wyłączeniem tego organu” (s. 9 pytania prawnego).

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 listopada 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na jego niedopuszczalność (art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 188 ust. 1 u.s.c. w zakresie, w jakim odnosi się do zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji, 2) art. 188 ust. 4 u.s.c. jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz 3) umorzenia postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, pytanie prawne w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone, ponieważ skład orzekający NSA występuje z postulatami *de lege ferenda*, mającymi na celu przedstawienie lepszego, zdaniem sądu, sposobu ukształtowania procedury odwoławczej niż ten, który jest obecnie. Postulaty takie winny być kierowane do władzy ustawodawczej, nie zaś do Trybunału.

W drugiej części stanowiska, sformułowanej alternatywnie do pierwszej, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zakres przedmiotowy pytania prawnego jest szerszy, niż to wynika z toczącego się przed sądem postępowania. W związku z tym postępowanie w zakresie niedotyczącym przedłużenia zawieszenia w czynnościach służbowych funkcjonariusza Służby Celnej w związku z toczącym się przeciwko niemu postępowaniem winno zostać umorzone ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c. z zasadą prawidłowej legislacji w zakresie zrozumiałości przepisów normujących wyłączenie organu, Marszałek stwierdził, że zarzut NSA odnosi się w istocie do rozbieżności w stosowaniu prawa i jako taki nie może zostać uwzględniony.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że zakresowe sformułowanie przedmiotu kontroli jest nieuzasadnione, ponieważ z art. 188 ust. 1 u.s.c. wynika, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpatruje dyrektor izby celnej, zaś z art. 188 ust. 4 u.s.c. wynika, że złożenie tego wniosku nie wstrzymuje wykonania decyzji. Zdaniem Marszałka sąd i tak kwestionuje dwie odrębne treści, które wynikają z przywołanych w pytaniu prawnym przepisów. Oceniając wskazane przez NSA wzorce kontroli stwierdził, że art. 188 ust. 4 u.s.c., jako odnoszący się wyłącznie do zasady suspensywności, nie może być łączony z art. 78 Konstytucji.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, Marszałek Sejmu stwierdził, że sąd dostrzega niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów w tym, że bez uzasadnienia odchodzą od zasad dewolutywności i suspensywności w postępowaniu odwoławczym od decyzji w sprawie przedłużenia zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej. Pogląd NSA jest, zdaniem Marszałka Sejmu, nieuzasadniony w świetle zadań nałożonych na

Służbę Celną. Konieczność zawieszenia funkcjonariusza i nadanie takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest podyktowane troską o dobro publiczne i interes prywatny, które są immanentnie związane z zadaniami wykonywanymi przez Służbę Celną. Wszczęcie postępowania przeciwko funkcjonariuszowi o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub o umyślne przestępstwo skarbowe (tak jak w sprawie zawisłej przed NSA) stawia pod znakiem zapytania nie tylko jego nieposzlakowaną opinię (o której mowa w art. 76 pkt 5 u.s.c.), lecz także zdolność do wykonywania zadań służbowych związanych często z określaniem praw i obowiązków podmiotów prawa (art. 72 ust. 1 u.s.c.).

Na podstawie analizy orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz Trybunału Marszałek stwierdził, że dopuszczalność – i w efekcie konstytucyjność – stosowania w postępowaniach administracyjnych obu modeli odwoławczych (dewolutywnego i niedewolutywnego) nie budzi *per se* wątpliwości. Również na gruncie niniejszej sprawy nie występują przesłanki, które mogłyby obalić konstytucyjność przyjętego w art. 188 ust. 1 u.s.c. rozwiązania.

Marszałek zauważył nadto, że samo zawieszenie funkcjonariusza nie jest wystarczające do zabezpieczenia dobra publicznego i interesu prywatnego w zakresie związanym z wykonywaniem obowiązków przez funkcjonariusza, konieczne jest jeszcze natychmiastowe wykonanie tej decyzji. A więc do czasu zakończenia postępowania odwoławczego – w wypadku nienadania decyzji w sprawie zawieszenia rygoru natychmiastowej wykonalności – mogłoby dojść do narażenia nie tylko interesu Skarbu Państwa, lecz także ważnych interesów prywatnych. Stanowi to o zgodności art. 188 ust. 4 u.s.c. z art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 24 grudnia 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Uzasadniając swój pogląd w zakresie art. 188 ust. 1 u.s.c., Prokurator Generalny stwierdził, że NSA przedstawia dwa sprzeczne poglądy dotyczące kwestionowanych przepisów: raz wskazując, że są one wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności, a następnie, że stanowią ograniczenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczenia. Ze względu na odmienne znaczenie konstytucyjne pojęć „wyjątek” i „ograniczenia” pojawia się, zdaniem Prokuratora Generalnego, wątpliwość co do istoty podnoszonego przez sąd problemu konstytucyjnego, którego zdefiniowanie jest decydujące dla poprawności argumentacji przedstawionej i, w efekcie, dla rozpoznania sprawy przez Trybunał.

Co do zarzutu niewskazania przez projektodawcę ustawy przesłanek przyjęcia w projekcie u.s.c. niedewolutywnego modelu postępowania odwoławczego Prokurator Generalny poparł argumentację przedstawioną w tym zakresie przez Marszałka Sejmu. Uznał, że argumenty NSA mają charakter postulatywny i zmierzają do wykazania, że ustawodawca powinien przyjąć inny model odwołania.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów – naruszenia zasady przyzwoitej legislacji – dotyczącego art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z ust. 5 u.s.c., Prokurator Generalny stwierdził, że sąd nie przedstawił należytej argumentacji w tym zakresie, a jedynie zasygnalizował istniejącą jego zdaniem horyzontalną kolizję przepisów dwóch ustaw. Jego zdaniem, sąd nie podjął próby samodzielnego wyjaśnienia problemu (dokonania wykładni) i tym samym naruszył zasadę subsydiarności pytania prawnego oraz zasadę, że pytanie prawne nie może być środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów.

Niezależnie od wyżej przedstawionej argumentacji o konieczności umorzenia postępowania Prokurator Generalny przedstawił dalsze stanowisko w sprawie. Wskazał, że zakres przedmiotowy pytania prawnego został określony zbyt szeroko i postępowanie w zakresie innych decyzji niż orzeczenie o zawieszeniu celnika nie miałoby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed NSA, a więc nie została w tym zakresie spełniona przesłanka funkcjonalna.

Abstrahując od niedopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie, Prokurator Generalny podkreślił również, że kwestionowany art. 188 ust. 1 u.s.c. zawiera te same treści normatywne co art. 103 ust. 6 u.s.c., a więc, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, oba przepisy mogłyby być uznane za przedmiot kontroli konstytucyjności. Wskazał także, że zasada ta ma zastosowanie również do wzorców kontroli, co pozwala na uznanie, że sąd przedstawił argumentację zezwalającą na przyjęcie, jako wzorca, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dokonując oceny art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c. pod względem merytorycznym, Prokurator Generalny uznał, że przyjęty przez ustawodawcę model postępowania odwoławczego spełnia wymogi wypracowane przez orzecznictwo konstytucyjne dla tego rodzaju postępowań (zob. wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113) i kwestionowane regulacje są zgodne z art. 78 i art. 2 Konstytucji. Uznał również, że są one proporcjonalne, gdyż zapewniają zarówno sprawność postępowania prowadzonego w celu zawieszenia funkcjonariusza, jak i zabezpieczają prawidłową realizację zadań przez Służbę Celną. Nie niweczą również żadnego z podstawowych standardów proceduralnych, gwarantujących realną kontrolę decyzji podjętej w pierwszej instancji oraz zapobiegających arbitralności rozstrzygnięć odwoławczych.

II

Na rozprawę 14 maja 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie był obecny, prawidłowo powiadomiony o rozprawie, przedstawiciel składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego; w związku z tym sędzia sprawozdawca zreferowała stan faktyczny i prawny sprawy zawisłej przed sądem pytającym oraz zasadnicze motywy uzasadnienia pytania prawnego. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania sędziów składu orzekającego.

Uznając, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona do wydania orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ograniczenie zakresu kontroli konstytucyjnej ze względu na brak związku funkcjonalnego.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia.

Pytanie musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną. Wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wzbudza spełnienie przez pytanie prawne NSA przesłanki funkcjonalnej we wszystkich aspektach jego treści. Cechą istotną pytania prawnego jest bowiem jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie; wątpliwość, o której wyjaśnienie chodzi, musi wystąpić w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest konieczne do wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Od odpowiedzi na pytanie – oceny konstytucyjności wskazanych przez sąd przepisów – musi zależeć rozstrzygnięcie sprawy przed nim się toczącej. Zależność tę winien wykazać sąd pytający, na tle konkretnej, zawisłej przed nim sprawy (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Kontrola prowadzona przez Trybunał może bowiem dotyczyć wyłącznie problemu hierarchicznej zgodności aktu prawnego, na podstawie którego orzeka sąd.

Kwestionowane przez sąd przepisy art. 188 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.s.c.) mają następującą treść:

„1. W przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

(...)

4. Złożenie wniosków, o których mowa w ust. 1 i 3, oraz odwołania, o którym mowa w ust. 2, nie wstrzymuje wykonania decyzji.

5. Do postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1-3, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.)”.

Zacytowany przepis art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. reguluje tryb odwoławczy w odniesieniu do czterech różnych decyzji personalnych dotyczących funkcjonariusza Służby Celnej. Tymczasem sprawa zawisła przed sądem pytającym ma za przedmiot tylko decyzję o zawieszeniu funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych. Porównanie treści art. 188 ust. 1 u.s.c. z zakresem pytania prawnego w niniejszej sprawie prowadzi zatem do wniosku o częściowym braku związku funkcjonalnego; ocena trybu zaskarżenia decyzji o przeniesieniu funkcjonariusza, o powierzeniu mu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku i o przeniesieniu go na niższe stanowisko jest prawnie irrelevantna z punktu widzenia sprawy toczącej się przed NSA.

To oczywiste spostrzeżenie oznacza przede wszystkim konieczność ograniczenia rozpoznania pytania prawnego do jednej tylko spośród czterech sytuacji unormowanych w kwestionowanym art. 188 ust. 1 u.s.c. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2007 r., sygn. P 45/06 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 22), celem procedury kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym jest ochrona indywidualnego interesu stron występujących w postępowaniu, w trakcie którego wyłoniła się wątpliwość co do konstytucyjności stosowanego przepisu, co oznacza wymaganie ścisłego związku pytania z postępowaniem toczącym się w konkretnej sprawie. Na tle rozpatrywanej sprawy oznacza to, że zarzuty sądu pytającego mogą być rozpatrywane tylko

w zakresie dotyczącym decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych. W pozostałym zakresie, tj. wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko, a także terminu określonego w tym przepisie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, a zatem niedopuszczalność orzekania.

W niniejszej sprawie ograniczenie zakresu kontroli konstytucyjnej do jednej z hipotez zawartych w kwestionowanym art. 188 ust. 1 u.s.c., tj. przypadku zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych, ma jednak nie tylko znaczenie formalne, w tym sensie że pociąga za sobą konieczność umorzenia postępowania w pozostałym zakresie, ale wpływa też na dalsze etapy oceny konstytucyjnej (zob. cz. III pkt 3.3. uzasadnienia).

2. Wzorce kontroli.

2.1. NSA wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie art. 78 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim formułuje wobec ustawodawcy nakaz poprawnej legislacji. Sposób przedstawienia zarzutów przemawia za uznaniem, że w zakresie obejmującym badanie art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. podstawowe znaczenie ma w sprawie art. 78 Konstytucji, zaś art. 2 Konstytucji jest przepisem uzupełniającym, związkowym (zob. s. 7-8 uzasadnienie pytania prawnego). W zakresie dotyczącym badania art. 188 ust. 1 i 4 w związku z ust. 5 u.s.c. kontrola konstytucyjności obejmuje jedynie wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

2.2. Odnosząc się do pierwszego z powołanych przez NSA wzorców kontroli Trybunał przypomina, że „prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji” z art. 78 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego (zob. L. Garlicki, uwaga 8 do art. 78 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 9-11). Niewątpliwie istotą naruszenia art. 78 Konstytucji jest „sytuacja, w której następczo w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji” (wyrok z 13 marca 2000 r., sygn. K 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59).

Wyłączenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia ma więc miejsce, gdy prawodawca ukształtuje oznaczone orzeczenia lub decyzje jako niezaskarżalne (zob. wyroki z: 17 lutego 2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7; 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36; 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92) albo ustanowi regulacje, które uczynią z zaskarżenia środek jedynie formalny – uniemożliwiający merytoryczną kontrolę (zob. wyrok TK 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42) wskazał, że Konstytucja nie precyzuje charakteru wyjątków, nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę ustalania katalogu takich wyjątków. W pierwszej kolejności nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych, a ponadto nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, wyznaczonej przez art. 78 Konstytucji. W każdym razie wyłączenie zaskarżalności powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami oraz odpowiadać zasadzie proporcjonalności.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasadą kierunkową jest wymaganie dewolutywności oraz suspensywności środka zaskarżenia. Ustawodawca zachowuje jednak margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania (zob. wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113 oraz powołane tam wyroki). Nie stanowi naruszenia art. 78 Konstytucji ustawowe limitowanie zaskarżalności (np. ograniczenie dewolutywności albo suspensywności, wprowadzenie terminów procesowych, formularzy, opłat). Możliwość wprowadzenia ograniczeń wynika z proceduralnej natury prawa do zaskarżenia oraz pośrednio z art. 78 zdanie drugie *in fine* Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia trybu zaskarżania (zob. np. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47). Brak dewolutywności środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu (zob. przywołany wcześniej wyrok o sygn. SK 3/11).

W doktrynie prawnej wprost zwraca się uwagę, że pojęcie „zaskarżenia” w art. 78 Konstytucji ma znaczenie szersze aniżeli pojęcie „odwołania”. O ile to drugie zakłada drogę instancyjną, tj. przeniesienie rozpoznania sprawy do organu wyższej instancji, o tyle pierwsze – bardziej pojemne – obejmuje także wniosek o ponowne

rozpatrzenie sprawy, czyli tzw. odwołanie niedewolutywne (zob. K. Piszczek, P. Piszczek, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – kontrowersje wokół jego istoty*, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2008, s. 67; Z. Kmieciak, *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 2/2013, s. 13). Trybunał pomija względy, które przemawiają za coraz szerszym stosowaniem przez ustawodawców (nie tylko polskiego) tego rodzaju, szeroko rozumianego, środka zaskarżenia. Istotne jest stwierdzenie, że obecnie, na tle art. 78 Konstytucji, należy przyjąć dopuszczalność ukształtowania zaskarżenia decyzji w sposób odbiegający od modelowego, dewolutywnego i suspensywnego, odwołania. Teza ta – jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego – jest znana sądowni pytającemu i przezeń akceptowana.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że postawiony przez NSA zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji, a ściślej – z zasadą państwa prawnego, oparty na stwierdzeniu błędów legislacyjnych, wymaga szczególnego uzasadnienia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem. Zarzut ten musi mieć na tyle silne podstawy, by wzruszyć domniemanie zgodności aktu prawnego z Konstytucją (por. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. K 43/01, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 43). Z tego właśnie punktu widzenia Trybunał określał uznanie aktu za niekonstytucyjny jako „środek ostateczny” (zob. wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90) i wskazywał na nieprawidłowość założenia, „że każdy przepis, przy interpretacji którego podmiot stosujący prawo (zwłaszcza sąd) jest zmuszony sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni, jest automatycznie niezgodny z art. 2 Konstytucji” (postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Podkreślić więc należy, że zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji może stanowić podstawę uznania niezgodności z art. 2 Konstytucji tylko wtedy, gdy nieprawidłowości techniki legislacyjnej prowadzą do negatywnych skutków materialnoprawnych, zwłaszcza gdy godzą w interesy adresatów norm prawnych, czy też – ze względu na niedającą się usunąć dwuznaczność przepisów – mogą spowodować zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów. Zasada poprawnej legislacji wiąże się bowiem ściśle z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego (zob. wyroki z: 26 maja 2009 r., sygn. P 58/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 71; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

3. Zarzut braku dewolutywności i suspensywności (art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c.).

3.1. Zdaniem NSA, art. 188 ust. 1 i ust. 4 u.s.c. są niezgodne z art. 2 i art. 78 Konstytucji w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania wskazanej decyzji personalnej funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespolonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna. Sąd wskazuje na wyjątkowość zakwestionowanych przepisów, które stanowią odstępstwo od wynikającej z art. 78 Konstytucji zasady dewolutywności (art. 188 ust. 1 u.s.c.) oraz suspensywności (art. 188 ust. 4 u.s.c.) środka odwoławczego. Jak już wyżej powiedziano, sąd – choć formułuje zarzut niekonstytucyjności – dostrzega jednak dopuszczalność ustawowego odstępstwa od wskazanych zasad. Istota przedstawionego zarzutu sprowadza się do braku należytego, zdaniem sądu, uzasadnienia rozwiązania przyjętego w art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. NSA stwierdza wprost, że „Wyjątek od zasady dewolutywności i suspensywności zawarty w art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. należy uznać za niezasadny” (s. 7 uzasadnienia postanowienia). W ocenie sądu, trudno jest wskazać wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby wyłączenie – w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej – ogólnych zasad rządzących zaskarżaniem decyzji, zwłaszcza że rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach nie jest znane w pragmatykach innych służb mundurowych. Ponadto, zdaniem sądu pytającego, waga sankcji przewidzianej w art. 188 ust. 1 u.s.c. przemawia przeciwko wyłączeniu dewolutywności i suspensywności środka odwoławczego. Te spostrzeżenia legły także u podstaw zarzutu naruszenia zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do tak ujętego zarzutu i argumentów przedstawionych na jego uzasadnienie, Trybunał stwierdza przede wszystkim, że ustawodawca korzysta ze swobody wyboru środków prawnych służących realizacji założonych przez siebie celów. Wskazane cechy odwołania nie są wprost wyartykułowane w powołanym jako element wzorca kontroli przepisie Konstytucji, który – wprowadzając zasadę zaskarżalności – stanowi również, że „tryb zaskarżania określa ustawa”. W konsekwencji nawet jeśli dewolutywność i suspensywność traktuje się jako pożądaną standard, to – bez wątplenia – Konstytucja dopuszcza odstępstwa od zasady, że wniesienie środka odwoławczego od decyzji wstrzymuje jej wykonanie oraz przenosi rozpoznanie sprawy do wyższej instancji. Konieczne jest jednak, co słusznie zauważył również NSA, istnienie wartości, które legitymizowałyby takie ukształtowanie postępowania. Trybunał Konstytucyjny, po pierwsze – inaczej niż sąd pytający, dostrzega wyraźnie racje konstytucyjne stojące za rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę (zob. cz. III uzasadnienia, pkt 3.2) oraz – po drugie – nie podziela zapatrywania sądu o szczególnie dotkliwym charakterze sankcji

w postaci zawieszenia funkcjonariusza w wykonywaniu obowiązków (zob. cz. III uzasadnienia, pkt 3.3). Każde z tych twierdzeń wymaga rozwinięcia.

3.2. Zdaniem Trybunału nie ma wątpliwości, że za kwestionowanym ograniczeniem zaskarżalności decyzji przemawiają argumenty wynikające z Konstytucji (w szczególności w zakresie dotyczącym szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa oraz ochrony środowiska i dziedzictwa narodowego – art. 5 Konstytucji), ze zobowiązań traktatowych Rzeczypospolitej oraz samej ustawy, która stanowi, że Służba Celna jest jednolitą umundurowaną formacją, utworzoną w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej (art. 1 ust. 1 u.s.c.). Liczne zadania tej formacji są wymienione w art. 2 u.s.c. Należy do nich, oprócz obowiązków wskazanych w art. 1 ust. 1 tej ustawy, m.in. rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym; rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń przeciwko: zdrowiu, dobrom kultury, prawom własności intelektualnej, przyrodzie oraz środowisku. W ocenie Trybunału, wyżej wymienione zadania Służby Celnej stanowią istotny ustrojowy argument za szczególnym uregulowaniem pozycji funkcjonariusza, co do którego wszczęto postępowanie wyjaśniające i został on zawieszony. Przypomnieć należy stanowisko wyrażone przez Trybunał w wyroku z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04 (OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93), że „Każdy funkcjonariusz Służby Celnej, z uwagi na potrzebę zapewnienia bezstronności i rzetelności wykonywanych obowiązków, a także transparentność zawodową i majątkową – co w sposób bezpośredni wiąże się z doniosłością zadań tej służby – jest poddany licznym ograniczeniom, również w zakresie korzystania z praw chronionych konstytucyjnie”. W tym samym wyroku TK zwrócił uwagę, że „problem uczciwości i wiarygodności osób realizujących służbę publiczną, w tym też w dziedzinie prawa celnego, ze względu na skalę tzw. presji korupcyjnej pojawił się w wyjątkowym natężeniu. Ustawodawca musi mieć to na względzie, ponieważ zjawisko takie może przyczyniać się do destrukcji struktur państwowych, osłabienia roli i autorytetu prawa oraz mieć wpływ na stan finansów państwa”.

W tym miejscu należy też przywołać pogląd wyrażony w wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120), w którym Trybunał – oceniając szczególną regulację prawną dotyczącą żołnierzy zawodowych – uznał dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy poszczególnych formacji mundurowych. Podkreślając swobodę ustawodawcy w wyborze środków, które powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu unormowania, Trybunał stwierdził: „W szczególności jasne jest, że państwo w szerokim zakresie może określać sytuację prawną funkcjonariuszy, w tym żołnierzy zawodowych, często regulując ich prawa i obowiązki odmiennie, aniżeli wskazują na to zasady ogólne unormowane w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: kodeks pracy), co wynika m.in. z wypełniania obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa państwa czy też porządku publicznego”.

W świetle przytoczonych zapatrywań trudno uznać, by ograniczenie zaskarżalności decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych w związku z wszczęciem przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego było środkiem arbitralnym, pozbawionym konstytucyjnej legitymizacji. Przeciwnie, realizacja zadań, do których powołana jest Służba Celna, wyklucza możliwość czynnego ich wykonywania przez osoby pozostające pod zarzutem popełnienia przestępstwa. Dlatego przewidziana w art. 103 ust. 1 u.s.c. reakcja w postaci obligatoryjnego zawieszenia funkcjonariusza na czas nie dłuższy niż 3 miesiące w razie wszczęcia postępowania powinna być utrzymana, mimo wniesienia odwołania od decyzji. Nieuchronność tej sankcji ma też znaczenie dla określenia organu rozpatrującego środek zaskarżenia.

Wprawdzie unormowana w art. 103 ust. 3 u.s.c. decyzja o przedłużeniu okresu zawieszenia do zakończenia postępowania karnego nie ma charakteru obligatoryjnego, jednak – wobec toczącego się postępowania prokuratorskiego – racjonalne wydaje się powiązanie okresu zawieszenia z wyjaśnieniem zarzutów karnych. Trybunał zwraca uwagę, że według odpowiedzi z 10 listopada 2010 r. na interpelację nr 19095 (Sejm VI kadencji) „w sprawie przedłużania zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych oraz zwolnień funkcjonariuszy Służby Celnej” przedstawionej Sejmowi przez podsekretarza stanu J. Kapicę „przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie zawieszenia w oparciu o art. 103 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej czy powrocie funkcjonariusza do pełnienia obowiązków służbowych, decydującym kryterium jest charakter postawionych funkcjonariuszowi zarzutów, a mianowicie zarzut popełnienia przestępstwa związanego w wykonywaniem obowiązków służbowych oraz stosowanie środków zapobiegawczych w postępowaniu karnym, jak aresztowanie bądź zawieszenie w czynno-

ściach służbowych lub wykonywaniu zawodu. Inną przesłanką było wniesienie aktu oskarżenia i skierowanie sprawy do sądu. W przypadku funkcjonariuszy, którzy podejrzani są o popełnienie przestępstwa związanego z wykonywaniem obowiązków służbowych, dyrektorzy rozważają, czy w interesie służby jest powierzenie wykonywania obowiązków służbowych funkcjonariuszowi, przeciwko któremu toczy się postępowanie karne o przestępstwo korupcyjne. Mając na uwadze charakter postawionych zarzutów, ze względu na dobro służby, w której powinny pełnić służbę osoby o nieposzlakowanej opinii, dyrektorzy izb celnych podejmują decyzje o zawieszaniu w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariuszy celnych, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawach o korupcję. O ciężarze gatunkowym tych przestępstw świadczy zagrożenie surowymi karami 8, a nawet 12 lat pozbawienia wolności. Decyzje o powrocie funkcjonariusza do służby i powierzeniu wykonywania jego dotychczasowych obowiązków służbowych bądź powierzeniu innych zadań dotyczyły głównie funkcjonariuszy, którym nie zarzucono czynów korupcyjnych”.

Podsumowując, Trybunał stwierdza, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” (art. 103 ust. 3 u.s.c.), zwłaszcza w razie oskarżenia funkcjonariusza o przyjmowanie korzyści majątkowych w związku z pełnieniem służby, zagwarantowanie prawidłowego wykonywania zadań Służby Celnej wymaga zastosowania odpowiednich środków. Trzeba pamiętać, że praca funkcjonariusza celnego polega na bezpośrednim, pozbawionym świadków, kontakcie z osobami poddanymi kontroli, co powoduje zwiększone niebezpieczeństwo naruszenia prawa. W tej sytuacji wskazane jest szybkie rozpoznawanie „odwołań” od decyzji o przedłużeniu zawieszenia, co uzasadnia wyłączenie suspensywności i dewolutywności środka zaskarżenia; dalsze stosowanie sankcji, mimo wniesienia tego środka, pozwala zachować wiarygodność formacji do czasu wyjaśnienia zarzutów stawianych funkcjonariuszowi. Wobec prowadzenia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi przedłużenie okresu zawieszenia go w pełnieniu obowiązków służbowych jest najmniej dolegliwym środkiem, zastosowanie którego – z jednej strony – pozwala na wypełnienie ustawowej roli służby celnej, z drugiej zaś – umożliwia powrót do pracy.

Nawiązując do zarzutu wyjątkowego charakteru ocenianego rozwiązania prawnego na tle unormowań dotyczących innych służb, Trybunał stwierdza, że opisana wyżej, szczególna rola zadań Służby Celnej i charakter pracy funkcjonariuszy dostatecznie uzasadniają odmienną ukształtowanie ich sytuacji prawnej w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w innych formacjach mundurowych.

3.3. W ocenie Trybunału, nie można uznać, by wystarczającym uzasadnieniem zarzutu niekonstytucyjności było przekonanie sądu pytającego, że „decyzje, o których mowa w art. 188 ust. 1 u.s.c., mają duże znaczenie dla funkcjonariuszy”. Zdaniem sądu pytającego, dolegliwość decyzji o zawieszeniu nakazywałaby ukształtowanie środka zaskarżenia w sposób odpowiadający kierunkowym zasadom suspensywności i dewolutywności. Nawiązując do ustalenia zakresu kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie (pkt 1), Trybunał zwraca uwagę, że – wśród decyzji personalnych przewidzianych w art. 188 ust. 1 u.s.c. – zawieszenie funkcjonariusza w obowiązkach służbowych nie jest szczególnie dotkliwym instrumentem polityki personalnej. Zawieszenie ze swej natury ma charakter tymczasowy i nie określa w sposób definitywny sytuacji zawodowej funkcjonariusza, a ponadto – warunki, w których zawieszenie ma być stosowane, są zobiektywizowane. Jest to środek zabezpieczający o charakterze przejściowym, także w sytuacji gdy – w szczególnie uzasadnionych wypadkach – jego stosowanie jest przedłużane do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego (art. 103 ust. 3 u.s.c.).

Sąd pytający przywołuje wprawdzie przepisy, z których wynika dolegliwość zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych (są to: utrata prawa do nagrody rocznej – art. 155 ust. 3 pkt 3 u.s.c., obniżenie wynagrodzenia o 50% w okresie trwania zawieszenia – art. 161 ust. 1 u.s.c., możliwość zwolnienia funkcjonariusza, który jest zawieszony przez ponad 12 miesięcy – art. 105 pkt 10 u.s.c.), jednocześnie pomija jednak inne regulacje, z których wynika przejściowy charakter sankcji związanych z zawieszeniem. Ich stosowanie nie jest definitywne, gdyż:

a) zgodnie z art. 155 ust. 6 u.s.c. „Przyznanie nagrody rocznej zawieszają się, jeżeli przeciwko funkcjonariuszowi toczy się postępowanie karne, karne skarbowe lub dyscyplinarne o czyn popełniony w roku kalendarzowym, za który nagroda jest przyznawana – do czasu zakończenia tego postępowania”;

b) zgodnie z art. 161 ust. 2 u.s.c. „Po zakończeniu postępowania karnego, postępowania karnego skarbowego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, funkcjonariusz otrzymuje wstrzymaną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzane w okresie zawieszenia, jeżeli w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym funkcjonariusz został niewinny albo gdy takie postępowanie zostało umorzone ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 Kodeksu postępowania karnego, a w postępowaniu dyscyplinarnym nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby” oraz

c) zgodnie z art. 109 ust. 1 u.s.c. „W przypadku prawomocnego: 1) umorzenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 Kodeksu postępowania karnego, 2) uniewinnienia, 3) uchylenia prawomocnego wyroku skazującego – funkcjonariusza, na jego wniosek, przywraca się do służby na poprzednich warunkach”.

Wskazać również należy, że – w wypadku gdy funkcjonariusz został uniewinniony albo postępowanie zostało umorzone ze względu na okoliczności wymienione w art. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), a także w wypadku uchylenia prawomocnego wyroku skazującego (art. 103 ust. 4 i 5 u.s.c.) – okres zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych wlicza się do okresu pełnienia służby, od którego zależą uprawnienia funkcjonariusza.

Decyzja o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych, choć oczywiście doraźnie wpływa na sytuację służbową funkcjonariusza, nie określa jej ani w sposób samodzielny, ani definitywny. Jest ona następstwem postawienia funkcjonariuszowi zarzutów karnych i to od rozstrzygnięcia sądu karnego ostatecznie zależy sytuacja zawodowa funkcjonariusza, w tym – zniesienie skutków zawieszenia. Trybunał nie podziela zatem przekonania sądu pytającego, by powaga sankcji, jaką jest przedłużenie okresu zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych, rozstrzygała o ciężącym na ustawodawcy konstytucyjnym obowiązku ukształtowania środka zaskarżenia jako suspensywnego i dewolutywnego.

3.4. Podsumowując ten fragment analizy kwestionowanych przepisów, Trybunał przypomina, że nie ma kompetencji do badania zasadności konkretnego, poddanego jego ocenie, rozwiązania prawnego. Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności jest zawsze założenie racjonalności działań prawodawcy i domniemanie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Konsekwencją tego domniemania jest to, że ciężar dowodu naruszenia Konstytucji spoczywa na podmiocie inicjującym kontrolę konstytucyjności (zob. wyrok z 27 czerwca 2008 r., sygn. K 51/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 87). Dopóki podmiot inicjujący kontrolę nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. Należy jeszcze raz podkreślić, że sam sąd pytający w pełni akceptuje dopuszczalność wyjątków od zasady suspensywności i dewolutywności na tle art. 78 Konstytucji. Wyraża jedynie przekonanie, że w analizowanym przypadku ustawodawca mógł, a – w ocenie inicjatora postępowania – nawet powinien, zastosować inne rozwiązanie legislacyjne. Takie przekonanie nie może być uznane za wystarczające do przełamania domniemania konstytucyjności, zwłaszcza że – jak wyżej wskazano – istotne racje przemawiają za rozwiązaniem przewidzianym w obowiązujących przepisach. Choć na tle ocenianych przepisów niewątpliwie mamy do czynienia z ograniczeniem zasady zaskarżalności w jej modelowym kształcie, nie dochodzi do naruszenia art. 78 Konstytucji. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, zarzut ten jest zasadny w odniesieniu do unormowań, w których w stosunku do wydanego orzeczenia lub decyzji administracyjnej pojawia się niemożność zaskarżenia takich rozstrzygnięć w sądowym czy administracyjnym toku instancji (zob. wyrok o sygn. K 1/99).

Kwestionowana regulacja jest zgodna również z art. 2 Konstytucji, gdyż jej treść oraz konsekwencje są w sposób precyzyjny wskazane przez ustawodawcę, a także nie ma wątpliwości co do przesłanek, którymi kierował się prawodawca, wprowadzając kwestionowane regulacje do systemu prawnego.

4. Zarzut niekonstytucyjności art. 188 ust. 5 u.s.c.

4.1. Kolejny z zarzutów sformułowanych przez skład orzekający NSA dotyczy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c., które – w ocenie pytającego sądu – naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji. Zdaniem sądu, przepisu art. 188 ust. 5 u.s.c. nie da się zastosować ze względu na trudności wykładnicze. Przepis ten zawiera odesłanie do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), który należy stosować odpowiednio do postępowań w sprawach regulowanych przez art. 188 ust. 1 u.s.c. (wniosku funkcjonariusza o ponowne rozpoznanie sprawy). Z odesłania do k.p.a. wynikałoby zatem odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących wyłączenia organu. Tymczasem art. 188 u.s.c. kompetencje w zakresie ponownego rozpatrywania sprawy zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej powierza dyrektorowi Izby Celnej, który – w myśl art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. – powinien być wyłączony, ponieważ wydał zaskarżoną decyzję. Terenowe organy administracji rządowej (takie jak dyrektor Izby Celnej) nie mogą – według sądu – rozpatrywać wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponieważ organy te nie są ministrami w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. (w związku z art. 127 § 3 k.p.a.). Zdaniem NSA, prowadzi to do sprzeczności wykluczającej możliwość zastosowania rozwiązań przewidzianych w art. 188 ust. 1 i 4 u.s.c. oraz – z mocy art. 188 ust. 5 – k.p.a.

4.2. Odnosząc się do przedstawionego zarzutu Trybunał Konstytucyjny stwierdza przede wszystkim, że sąd pytający ograniczył się do wskazania kolizji przepisów aktów prawnych tej samej rangi, tj. k.p.a. oraz wskazanych przepisów u.s.c., ze względu na brak możliwości prawidłowego ich zastosowania, co ma świadczyć o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega problemy związane z ustaleniem wzajemnej relacji przepisów u.s.c. i k.p.a. Jednocześnie jednak Trybunał zwraca uwagę, że pytanie prawne nie może służyć usuwaniu wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów, ponieważ wybór wiążącej wykładni mieści się w sprawowaniu przez sądy wymiaru sprawiedliwości (stosowaniu prawa). Jak wynika z uwag zawartych w pkt 2.3 tej części uzasadnienia, błędy techniki legislacyjnej uzasadniają zarzut niezgodności przepisów z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) tylko wyjątkowo, gdy proces interpretacji nie może doprowadzić do ustalenia treści normy prawnej. Trybunał nie powinien antycypować rozwiązań, których sąd orzekający jeszcze nie przyjął.

W związku z tym Trybunał podkreśla doniosłe znaczenie dotychczasowego orzecznictwa dla rozwiązania problemu interpretacyjnego przedstawionego w pytaniu prawnym. Sąd pytający przywołuje zresztą uchwałę 7 sędziów NSA z 20 maja 2010 r., sygn. I OPS 13/09, w której sąd ten zaaprobował określone rozumienie art. 127 § 3 k.p.a., uznając, że niewyłączenie osoby piastującej stanowisko monokratycznego, centralnego organu administracji rządowej z udziału w postępowaniu dotyczącym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie narusza standardów postępowania, gdyż osoba sprawująca funkcję monokratycznego centralnego organu administracji rządowej, w toku postępowania administracyjnego, ma pozycję organu, a nie pracownika. Akceptacja takiej interpretacji znalazła wyraz w wyroku TK o sygn. SK 3/11. Na tle rozpatrywanej sprawy należy dodać, że dyrektorowi Izby Celnej ustawa przypisuje wyłączną kompetencję w zakresie realizacji polityki kadrowej i szkoleniowej w izbach celnych i urzędach celnych (art. 19 ust. 1 pkt 4 u.s.c.), a zatem w sprawach wskazanych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Otwiera to możliwość traktowania dyrektora Izby Celnej jak ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym pojęcie to obejmuje także „kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4” k.p.a.

Poza zakresem oceny konstytucyjności leży kwestia tożsamości osoby fizycznej przygotowującej decyzje podpisywane następnie przez Dyrektora Izby Celnej. W praktyce, ze względu na liczebność aparatu urzędniczego, decyzje o zawieszeniu (przedłużeniu zawieszenia) w pełnieniu obowiązków służbowych i o ich podtrzymaniu (zapadające w wyniku ponownego rozpoznania) mogą być przygotowywane przez inne osoby, co – zdaniem Trybunału – wzmacnia obiektywizm postępowania administracyjnego oraz umożliwia jeszcze bardziej wszechstronne rozpoznanie sprawy.

Powyższe uwagi dowodzą, że problemy związane z ustaleniem wzajemnej relacji przepisów u.s.c. i k.p.a. nie mogą być uznane za naruszenie zasady prawidłowej legislacji.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.s.c. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

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

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12

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 wyroku, którym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 188 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: u.S.C.) – w zakresie, w jakim dotyczy zawieszenia funkcjonariusza Służby Celnej (dalej: SC) w pełnieniu obowiązków służbowych – za zgodny z art. 78 w związku z art. 2 (zasadą demokratycznego państwa prawnego) Konstytucji oraz ten sam art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 u.S.C. – za zgodny z art. 2 Konstytucji (zasada poprawnej legislacji).

Nie zgadzam się z tym wyrokiem, uważając zaskarżone przepisy za niezgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, z tym że w uzasadnieniu zdania odrębnego zajmę się tylko kwestią niezgodności art. 188 ust. 1 u.S.C. z art. 78 Konstytucji.

Art. 188 ust. 1 u.S.C. stanowi, że funkcjonariusz SC, co do którego wydano decyzję o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu

w pełnieniu obowiązków służbowych (wyrok – ze względu na ściśle interpretowaną przesłankę funkcjonalną pytania prawnego sądu – dotyczy tylko przypadku zawieszenia w pełnieniu obowiązków i tylko do tego będą się w dalszym wywodzie odnosić), może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzję tę podejmuje, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 4 i art. 24 ust. 4 u.S.C., dyrektor izby celnej i do niego należy kierować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie służy natomiast funkcjonariuszowi prawo odwołania się do organu wyższego stopnia (wyższej instancji), które zastąpić ma właśnie ów wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. Art. 188 ust. 4 u.S.C. uzupełnia tę regulację, stanowiąc, że złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji.

Uważam, że wyłączenie możliwości odwołania się funkcjonariusza SC od dotyczących go decyzji personalnych, w szczególności od decyzji o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, do organu wyższego stopnia, jest sprzeczne z art. 78 Konstytucji przez to, że nadmiernie i bez uzasadnienia w postaci konieczności ochrony innych wartości konstytucyjnych ogranicza prawo jednostki do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Wprawdzie art. 78 Konstytucji używa nie pojęcia „odwołanie”, lecz szerszego terminu „zaskarżenie”, a także pozostawia ustawie określenie wyjątków od zasady zaskarżalności oraz trybu zaskarżania, nie znaczy to jednak, że ustawodawca ma w tej sprawie nieograniczoną swobodę. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), uznał, że „zakresowa obszerność pojęcia «zaskarżenie» nie wyklucza (...) dopuszczalności dokonywania pewnej jego konkretyzacji, polegającej na wskazaniu tych elementów koniecznych danego środka prawnego, które pozwoliłyby na każdorazową ocenę, czy w wystarczającym stopniu służy on realizacji konstytucyjnego prawa strony, gwarantowanego w art. 78 zd. 1 Konstytucji”. W innym wyroku – z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110) – zwrócił uwagę, że użyte w art. 78 Konstytucji sformułowanie „orzeczenia i decyzje wydane w I instancji» sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną”.

Można stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie przyjął jako zasadę kierunkową, że środek zaskarżenia powinien być dewolutywny i suspensywny (zob. w szczególności wspomniane wyżej wyroki o sygn. SK 11/99 i SK 29/99, a także wyroki z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66 i z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178). W wyroku z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113), dodał jednak, że „brak cechy dewolutywności (...) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu”. Z kierunkowej zasady dewolutywności i suspensywności środka zaskarżenia wynika, że odstępstwa od niej powinny mieć mocne konstytucyjne uzasadnienie.

Wyjątkiem od powyższej zasady jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267; dalej: k.p.a.) oraz w zaskarżonym art. 188 ust. 1 i 4 u.S.C. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż wniosek ten, „z perspektywy konstytucyjnej jest równoważny odwołaniu administracyjnemu i znajduje do niego zastosowanie standard wynikający z art. 78 Konstytucji” (tak wymieniony wyżej wyrok o sygn. SK 3/11).

Ratione legis zasady dewolutywności jest, by sprawę zakończoną wydaniem decyzji rozpatrzył ponownie inny organ, a tym samym inna osoba lub osoby „nieprzywiązane” do rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji i jego uzasadnienia, co powinno zapewnić bezstronność ich decyzji. Jest to szczególnie ważne w sprawach personalnych, gdyż osobiste uprzedzenia mogą mieć znaczenie dla treści rozstrzygnięcia.

Ukształtowanie środka zaskarżenia z wyłączeniem dewolutywności powinny uzasadniać ważne, obiektywne, względy. Niewątpliwie okolicznością, która usprawiedliwia zastosowanie niedewolutywnego środka zaskarżenia, jest brak organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów prawa procesowego (tutaj – postępowania administracyjnego), na przykład w odniesieniu do decyzji wydawanych przez ministrów oraz samorządowe kolegia odwoławcze, o których mowa w art. 127 § 3 k.p.a. Nie dotyczy to jednak zaskarżonego przepisu, ponieważ organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektora izby celnej jest Szef Służby Celnej (a nad nim jest jeszcze minister właściwy do spraw finansów publicznych), który mógłby rozpatrywać odwołania od jego decyzji.

W tej sytuacji zastosowanie przez ustawodawcę niedewolutywnego środka zaskarżenia wymaga szczególnie mocnego uzasadnienia innymi wartościami konstytucyjnymi. Trybunał Konstytucyjny dostrzega je w tym, że SC jest umundurowaną formacją wykonującą szczególnie doniosłe zadania w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa oraz ochrony środowiska i dziedzictwa narodowego.

Muszę stwierdzić, że nie widzę związku pomiędzy koniecznością prawidłowego wykonywania tych zadań a tym, jaki organ rozpoznaje środek zaskarżenia decyzji personalnych dotyczących funkcjonariusza SC, wymienionych w art. 188 ust. 1 u.S.C. Podobnie doniosłe zadania wypełniają Policja i inne służby mundurowe, a mimo to w ich pragmatykach służbowych przewidziane jest typowe, dewolutywne odwołanie od decyzji w sprawach personalnych.

Cel, który zdaje się przyświecać wyłączeniu dewolutywności i suspensywności środka zaskarżenia decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza SC w pełnieniu obowiązków – natychmiastowe jego odsunięcie od pełnienia służby – może zostać osiągnięty już przez samo wyłączenie suspensywności, przewidziane w art. 188 ust. 4 u.S.C., czego (w odniesieniu do decyzji o zawieszeniu) nie kwestionuję. Nie zgadzam się jednak ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, że decyzje wymienione w art. 188 ust. 1 u.S.C., a w szczególności decyzja o zawieszeniu funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków „nie jest szczególnie dotkliwym instrumentem”. Z samego wyliczenia negatywnych następstw wydania decyzji zawieszającej, zawartego w uzasadnieniu wyroku wynika, że jest to instrument dotkliwy, a trzeba tu dodatkowo uwzględnić aspekt psychiczny – „plamę na honorze” – funkcjonariusza, gdyż decyzja o zawieszeniu, w opinii otoczenia, potwierdza wiarygodność stawianych funkcjonariuszowi SC zarzutów, zanim rozpatrzy je sąd.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie odstąpił, bez dostatecznego konstytucyjnego uzasadnienia, od przyjętej zasady kierunkowej co do dewolutywności środków zaskarżenia w sytuacji, gdy nie istnieją żadne organizacyjno-prawne przeszkody do zastosowania klasycznego, dewolutywnego, środka odwoławczego. Może to rodzić obawę, że w innych, podobnych sytuacjach ustawodawca – niewątpliwie naruszając standard wyznaczony przez art. 78 Konstytucji – będzie zastępował instancyjną kontrolę rozstrzygnięć administracyjnych tego rodzaju zastępczym środkiem prawnym, jakim jest samokontrola administracji.

42

WYROK
z dnia 22 maja 2013 r.
Sygn. akt P 46/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 maja 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach:

czy art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 czerwca 2013 r. w Dz. U. poz. 653.

o r z e k a:

Art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Gliwicach (dalej: sąd) postanowieniem z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt VI P 472/08) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji.

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wskazanego wyżej przepisu pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego. Działacz związkowy w spółce PKP został zwolniony z pracy w trybie art. 52 § 1 k.p. bez wypowiedzenia z winy pracownika. Wniósł on pozew do sądu pracy o przywrócenie do pracy na dotychczasowe stanowisko oraz zasądzenie odszkodowania za okres pozostawania bez pracy.

Prawomocnym wyrokiem częściowym Sądu Rejonowego w Gliwicach z 17 listopada 2010 r. powód został przywrócony do pracy. Nie uzyskał jednak odszkodowania za cały okres pozostawania bez pracy (maj 2008 r. – listopad 2010 r.), ponieważ Sąd Rejonowy w Gliwicach uznał, że wybór powoda do zarządu zakładowej organizacji związkowej odbył się niezgodnie z prawem, w związku z czym jego stosunek pracy, jako działacza związkowego, nie podlegał szczególnej ochronie, która uprawniałaby do zastosowania art. 57 § 2 k.p. Należało więc uznać, że sytuacja powoda była objęta hipotezą art. 57 § 1 k.p. Zgodnie z tym przepisem pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, nie więcej jednak niż za 3 miesiące i nie mniej niż za 1 miesiąc.

Sąd rozpatrujący sprawę powziął wątpliwość, czy ograniczenie prawa do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, wynikającego dla pracownika z art. 57 § 1 k.p., z wyłączeniem przepisów prawa cywilnego, jest zgodne z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz ochrony pracy (art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji).

Zdaniem sądu, niedopuszczalne jest, aby pracodawca był zwolniony z odpowiedzialności za szkody wyrządzone pracownikowi na skutek dokonania czynności niezgodnej z prawem. Sąd wskazał, że gdyby pracodawca nie rozwiązał wadliwie umowy o pracę, pracownik nadal pozostawałby w zatrudnieniu i uzyskiwałby wynagrodzenie za świadczoną pracę. Ograniczenie odpowiedzialności pracodawcy do kwoty wynagrodzenia określonej w art. 57 § 1 k.p. jest więc „niesprawiedliwe i krzywdzące dla pracownika”. Ponadto tylko okres określony w tym artykule zostanie zaliczony pracownikowi do stażu pracy, co przekładać się będzie na jego uprawnienia emerytalno-rentowe i także może być traktowane jako szkoda pracownika.

Sąd pokreślił również, że pracownik, z którym rozwiązano wadliwie umowę o pracę z przyczyn przez niego zawinionych, ma utrudnioną sytuację na rynku pracy na skutek odnotowania przyczyny zwolnienia w treści świadectwa pracy. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r. (sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128), stwierdził, że obecna sytuacja prawna (związana również z treścią kwestionowanego art. 57 § 1 k.p.) prowadzi do asymetrii między sytuacją prawną pracownika i pracodawcy. Pracodawca w związku ze stwierdzonym wadliwym rozwiązaniem umowy o pracę z winy pracownika (tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie) wypłaca wynagrodzenie nie więcej niż za 3 miesiące i nie mniej niż za 1 miesiąc pozostawania bez pracy. W sytuacji odwrotnej, gdy pracownik wyrządzi szkodę pracodawcy przez nienależyte wywiązywanie się z obowiązków pracowniczych, przepisy prawa pracy (art. 114-121 k.p.) ograniczają jego odpowiedzialność tylko wówczas, gdy wyrządził szkodę nieumyślnie. W razie umyślnego wyrządzenia szkody pracownik jest zobowiązany do jej naprawienia w pełnej wysokości (art. 122 k.p.), tj. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) stosowanymi w związku z art. 300 k.p. Zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji, nie pozwala – zdaniem sądu – na to, aby pracodawca był pod tym względem traktowany lepiej niż pracownik, z którym bezprawnie rozwiązał stosunek pracy.

2. Pismem z 12 stycznia 2012 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 57 § 1 k.p., rozumiany w ten sposób, że wyłącza dochodzenie przez pracownika innych niż określone w tym przepisie roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji.

Marszałek Sejmu przytoczył stanowisko Sądu Najwyższego, że przewidziany w kodeksie pracy katalog roszczeń związanych z wadliwym rozwiązaniem umowy o pracę ma charakter zamknięty. W wyniku tego pracownikowi nie przysługują żadne dodatkowe roszczenia odszkodowawcze, których podstawą mogłyby być przepisy kodeksu cywilnego. Zdaniem Marszałka Sejmu, regulacja zawarta w art. 57 § 1 k.p. może być określona jako „odszkodowanie ustawowe”, które wyczerpuje uprawnienia pracownika związane z wadliwym rozwiązaniem umowy o pracę, choćby rzeczywista szkoda, którą poniósł pracownik, była wyższa od wysokości należnego mu na podstawie przepisów kodeksu pracy wynagrodzenia za pracę.

Marszałek Sejmu wskazał przy tym, że na poczet wynagrodzenia należnego pracownikowi przywróconemu do pracy na poprzednio zajmowane stanowisko pracy nie zalicza się żadnych świadczeń majątkowych uzyskanych przez tego pracownika z innych źródeł. Wynagrodzenie to nie jest też pomniejszane o wynagrodzenie, jakie pracownik otrzymał w czasie zatrudnienia u innego pracodawcy. Regulacje kodeksu pracy stawiają też pracownika w korzystnej sytuacji dowodowej, ponieważ dla otrzymania przewidzianego w tym kodeksie odszkodowania nie jest wymagane ani wykazanie winy pracodawcy, ani poniesienie przez pracownika rzeczywiście szkody w wyniku wadliwego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia. Dochodzenie odszkodowania w myśl reguł kodeksu cywilnego wymaga zaś od poszkodowanego udowodnienia poniesionej szkody oraz wykazania związku przyczynowego między szkodą a zaistniałym zdarzeniem szkodzącym (wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy).

Ustanowiony w kodeksie pracy, odmienny niż określony w odpowiednich przepisach prawa cywilnego, reżim dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, powstałych w związku z wadliwym rozwiązaniem umów o pracę, mieści się – zdaniem Marszałka Sejmu – w zakresie swobody ustawodawcy. Realizuje on przede wszystkim ochronną funkcję prawa pracy wobec pracownika. Ustawodawca *a priori* zakłada bowiem, że wadliwe wypowiedzenie lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia oznacza wystąpienie po stronie pracownika szkody.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można jednak uznać, że ukształtowana w orzecznictwie norma kolizyjna, wykluczająca dochodzenie roszczeń odszkodowawczych ponad wskazane w art. 57 § 1 k.p. wynagrodzenie za okres pozostawania bez pracy, realizuje funkcję ochronną prawa pracy. W doktrynie prawa pracy podnosi się bowiem, że bezprawne rozwiązanie stosunku pracy z reguły powoduje szkodę w majątku pracownika przez to, że pozbawia go przez określony czas wynagrodzenia za pracę albo w jego następstwie pracownik uzyskuje u innego pracodawcy niższe wynagrodzenie. Wadliwe rozwiązanie stosunku pracy może także naruszać dobra osobiste pracownika, a zaliczenie okresów, za które przyznano odszkodowanie, ma wpływ na poziom uprawnień u nowego pracodawcy i na uprawnienia przysługujące poza stosunkiem pracy, np. w zakresie zasiłku dla bezrobotnych. Skutkiem tego może być to, że wysokość szkody przekroczy kwotę odszkodowania określoną w art. 57 § 1 k.p. Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjmowana dotychczas w orzecznictwie interpretacja kwestionowanej normy kolizyjnej może prowadzić do braku naprawienia takiej szkody, co mogłoby pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony pracy.

3. Pismem z 28 lutego 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 57 § 1 k.p. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji, a w części dotyczącej badania konstytucyjności art. 57 § 1 w związku z art. 300 k.p. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność merytorycznego orzekania.

Na wstępie Prokurator Generalny dokonał rekonstrukcji zakresu przedmiotu zaskarżenia na podstawie *petitum* pytania prawnego oraz jego uzasadnienia i przyjął, że art. 57 § 1 k.p. kwestionowany jest w zakresie, w jakim pozbawia pracownika przywróconego do pracy wynagrodzenia za cały czas pozostawiania bez pracy oraz w zakresie, w jakim wyłącza odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego, o których mowa w art. 300 k.p. Wskazał też, że w rozpatrywanej sprawie powód, po przywróceniu go do pracy, wystąpił z roszczeniem o zasądzenie od pozwanej wynagrodzenia za cały czas pozostawiania bez pracy lub o zasądzenie odszkodowania za utracone wynagrodzenie.

Co do pierwszego zakresu zaskarżenia Prokurator Generalny uznał, że spełnia ono przesłankę związku ze sprawą, na podstawie której skierowane zostało pytanie prawne, ponieważ wyeliminowanie z porządku prawnego art. 57 § 1 k.p. w tej części, w jakiej limitowane jest wynagrodzenie za okres pozostawiania bez pracy, wywrze wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Co do drugiego zakresu zaskarżenia (art. 57 § 1 k.p. kwestionowanego w powiązaniu z art. 300 k.p.) Prokurator Generalny stwierdził, że brak jest przesłanki związku ze sprawą, na

podstawie której skierowane zostało pytanie prawne. Wskazał, że z „normy kolizyjnej”, jaką można wyprowadzić z art. 300 k.p., wynika wprost niedopuszczalność stosowania przepisów kodeksu cywilnego w sprawach unormowanych suwerennie i autonomicznie przepisami prawa pracy lub wyprowadzonymi (wyinterpretowanymi) z nich zasadami prawa pracy. Tak pojmowana „kolizja”, a w zasadzie brak kolizji, w sprawach unormowanych przepisami prawa pracy z przepisami kodeksu cywilnego, oznacza, że autonomiczne regulacje prawa pracy wykluczają stosowanie przepisów kodeksu cywilnego w sprawach całościowo unormowanych przepisami prawa pracy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z treści pytania prawnego wynika, że sąd upatruje niekonstytucyjność art. 57 § 1 k.p. w tym, że – wyprowadzana z niego w powiązaniu z art. 300 k.p. – norma kolizyjna nie pozwala na stosowanie przepisów prawa cywilnego o odszkodowaniu. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie będzie zatem polegało na wyeliminowaniu z porządku prawnego art. 57 § 1 k.p., lecz na nadaniu „normie kolizyjnej” innego znaczenia. W istocie sąd domaga się więc, aby Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni art. 57 § 1 w związku z art. 300 k.p. w zgodzie z Konstytucją, a więc wydał tzw. orzeczenie interpretacyjne. Prokurator Generalny wskazał, że skoro możliwe jest dokonanie wykładni w zgodzie z Konstytucją w zakresie objętym pytaniem prawnym, to znaczy, że postępowanie w tym samym zakresie winno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Odnosząc się do *meritum* pytania prawnego, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ograniczona ochrona prawna pracownika, w rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sytuacji, znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Zdaniem Prokuratora Generalnego, faktyczne zrównanie odszkodowania z tytułu przywrócenia pracownika do pracy z wynagrodzeniem z tytułu wykonywanej pracy prowadziłoby do zatarcia normatywnych różnic pomiędzy tymi instytucjami. Ponadto przyznanie pracownikowi przywróconemu do pracy pełnego wynagrodzenia, w sposób aksjologicznie nieuzasadniony zrównałoby jego pozycję z pracownikami szczególnie chronionymi (art. 57 § 2 k.p.).

Pozbawienie pracownika prawa do wynagrodzenia w pełnej wysokości trudno jest też, zdaniem Prokuratora Generalnego, nazywać „wydrążeniem” roszczenia o wynagrodzenie ze stosunku pracy. Takie rozwiązanie normatywne nie tworzy pożądanego i nieefektywnego mechanizmu ochrony prawa podmiotowego.

Prokurator Generalny przywołał tu pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt I PZP 2/09 (OSNP nr 1-2/2010, poz. 1), który uznał, że pracownik, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach przez sąd pracy po ustaleniu, że wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę na czas nieokreślony było nieuzasadnione lub naruszało przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, nie ma prawa do odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, ponad przysługujące mu na podstawie art. 47 k.p. wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego, przepisy kodeksu pracy autonomicznie regulują roszczenia majątkowe przysługujące pracownikowi, z którym pracodawca w sposób niezgodny z prawem rozwiązał stosunek pracy za wypowiedzeniem, gdyż czynią to w sposób odrębny i różniący się w istotnych elementach od regulacji cywilnoprawnych. Można wręcz twierdzić, że bez szczególnych regulacji prawa pracy wskazywanie na istnienie odrębności prawa pracy od prawa cywilnego stałoby się w istotnej mierze pozorne. Unormowanie sankcji prawa pracy należy zaś do domeny ustawodawcy zwykłego, który autonomicznie i wyczerpująco ujmuje je w przepisach kodeksu pracy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 57 § 1 k.p. jest również zgodny z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji. Zapewnia bowiem otrzymanie przez pracownika wynagrodzenia, w wypadku przywrócenia pracownika do pracy. Praca jest więc chroniona przez ustawowe regulacje kodeksu pracy, zawierające uprawnienia pracownika do uzyskania odszkodowania w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia.

II

Podczas rozprawy 22 maja 2013 r. przedstawiciele uczestników postępowania: sądu pytającego, Sejmu i Prokuratora Generalnego, podtrzymali stanowiska w sprawie.

Jednocześnie Sąd Rejonowy w Gliwicach doprecyzował przedmiot pytania prawnego i wskazał, że ocenie konstytucyjności podlegać powinna kwestia zakresu przysługujących pracownikowi roszczeń w wypadku rozwiązania z nim przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia oraz wyłączenia stosowania w takim wypadku przewidzianych w kodeksie cywilnym reguł ogólnych dotyczących naprawienia szkody wyrządzonej nienależytym wykonaniem zobowiązania (art. 471 k.c.). Sąd pytający i Prokurator Generalny podzielili zarazem pogląd, że na tle obecnie obowiązującego stanu prawnego przepisy kodeksu pracy stanowią spójny system

i wyłączają możliwość sięgania do przepisów kodeksu cywilnego, uniemożliwiając zasądzenie na rzecz pracownika odszkodowania przewyższającego wynagrodzenie za pracę.

Prokurator Generalny – chociaż przyznał, że świadczenie z art. 57 § 1 k.p. nie ma charakteru odszkodowawczego – wykluczył możliwość dalej idącej kontraktowej odpowiedzialności pracodawcy wobec pracownika. Wyraził natomiast przekonanie, że nie jest wyłączone zastosowanie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność postępowania, przedmiot pytania prawnego, wzorce kontroli.

1.1. Spełnienie przesłanek pytania prawnego.

1.1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest to, że wątpliwość, o której wyjaśnienie chodzi, pozostaje w ścisłym związku z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Pytanie musi spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

1.1.2. Przesłanka podmiotowa, czyli to, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego tylko sąd (konkretny skład orzekający), została w niniejszej sprawie spełniona.

1.1.3. Przedmiotem pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) musi być konstytucyjność konkretnej normy prawnej, co do której pytający sąd powinien wykazać, że zastrzeżenia dotyczące jej konstytucyjności są tak istotne, iż konieczne jest ich wyjaśnienie przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych (por. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173; 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31 oraz postanowienie TK z 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118). Ponieważ zainicjowane pytaniem prawnym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi kontrolę konkretną, wymagana jest przesłanka funkcjonalna (relewancja dla rozstrzyganej sprawy). Trybunał, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57; 18 stycznia 2012 r., sygn. P 9/10, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 9 oraz wyroki TK z: 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07; 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08; 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15).

1.1.4. W niniejszej sprawie, na co zwrócił uwagę Prokurator Generalny, należało sprecyzować sam przedmiot pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gliwicach. Sąd w *petitum* wskazał wprawdzie konkretny przepis – art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy), który ma być zastosowany w toczącej się przed nim sprawie, jednak w uzasadnieniu wprowadził pewną niejasność co do rzeczywistego zakresu swych konstytucyjnych wątpliwości. Zakwestionował bowiem z jednej strony pozbawienie pracownika przywróconego do pracy wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy, z drugiej zaś – wyłączenie w odniesieniu do roszczeń pracownika przywróconego do pracy odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny), regulujących odszkodowanie. W pierwszym wypadku, do przywrócenia stanu konstytucyjności wystarczyłoby usunięcie z treści kwestionowanego art. 57 § 1 k.p. limitu roszczeń pracownika, tj. wykreślenie tego fragmentu przepisu, który ogranicza żądanie wynagrodzenia do 3 miesięcy, co dałoby możliwość domagania się wypłaty wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy, ale też nie stwarzałoby podstawy do dalej idących roszczeń. W drugim wypadku, osiągnięcie stanu zgodnego z Konstytucją nie wymagałoby żadnej modyfikacji treści art. 57 § 1 k.p., lecz otwarcia przed pracownikiem przywróconym do pracy możliwości dochodzenia roszczeń według zasad ogólnych regulujących odpowiedzialność za szkodę, tj. według przepisów kodeksu cywilnego. Wprawdzie w obu wypadkach rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem jest uzależnione od oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu, a to decyduje o spełnieniu przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, jednak sama ocena musiałaby przebiegać inaczej w zależ-

ności od tego, jaki problem konstytucyjny Trybunał ma rozstrzygać. Dlatego niezbędne było ustalenie, na czym w istocie polega zgłoszona przez sąd wątpliwość konstytucyjna.

1.1.5. Zdaniem Trybunału, mimo pewnej dwuznaczności uzasadnienia pytania prawnego, można odczytać tezę sądu pytającego i jego oczekiwanie co do pożądanego, tj. zgodnego z Konstytucją, stanu prawnego. Za decydujące Trybunał uznał zawarte w uzasadnieniu stwierdzenie, że: „Sąd orzekający powziął wątpliwość w zakresie konstytucyjności normy kolizyjnej (art. 57 § 1 [k.p.]), która wyłącza odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego (art. 471 [k.c.] w związku z art. 300 [k.p.]) zapewniających pełną ochronę praw majątkowych powoda; jak również prawo pracownika do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy” (s. 3). Zarówno wskazanie „normy kolizyjnej”, jak i powołanie konkretnych przepisów, które – w ocenie sądu – powinny znaleźć zastosowanie (art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p.), jak wreszcie wzmianka o „pełnej ochronie praw majątkowych powoda”, pozwoliły uznać, że sąd nie oczekuje modyfikacji treści przepisu kodeksu pracy przez przyznanie pracownikowi prawa do wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez pracy, lecz chodzi mu o oparcie odpowiedzialności pracodawcy na zasadach ogólnych rządzących tzw. odpowiedzialnością kontraktową (art. 471 k.c.), co może nastąpić dzięki stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego. To ustalenie Trybunału zostało potwierdzone w toku rozprawy. Przedstawiciel sądu wyjaśnił, że tylko odpowiedzialność kontraktowa, w ramach której pracownik mógłby dochodzić odszkodowania bez potrzeby dowodzenia winy pracodawcy, wypełniałaby – w ocenie sądu – konstytucyjny standard ochrony zwolnionego pracownika, wynikający z wzorców kontroli. Sąd nie zamierzał zatem podważać samej regulacji zawartej w art. 57 § 1 k.p., lecz zakwestionował przyjętą w orzecznictwie wyłączność tego przepisu jako regulującego roszczenia pracownika w związku z niezgodnym z prawem rozwiązaniem stosunku pracy. Zdaniem sądu, kwestionowany przepis nie budzi wątpliwości konstytucyjnych pod warunkiem dopuszczenia – przez art. 300 k.p. – dalej idącej ochrony pracownika na podstawie przepisów kodeksu cywilnego normujących odpowiedzialność kontraktową (art. 471 k.c.).

W konsekwencji Trybunał przyjął, że prawem, którego ochrony oczekuje sąd pytający, nie jest prawo do wynagrodzenia za pracę (zwolniony pracownik jej zresztą nie świadczył), lecz prawo do żądania naprawienia szkody wyrządzonej nienależytym wykonaniem umowy o pracę, które polega na niezgodnym z prawem zwolnieniu bez wypowiedzenia. Z tej perspektywy, zawarte w uzasadnieniu pytania prawnego odwołania do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy służą – w ocenie Trybunału – określeniu minimalnego poziomu szkody majątkowej, jakiej pracownik doznał na skutek niezgodnego z prawem zwolnienia.

1.1.6. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że sprawa będąca przedmiotem postępowania przed sądem pytającym jest związana z kwestionowanym w *petitum* pytania prawnego przepisem – art. 57 § 1 k.p., a rozstrzygnięcie co do zgodności tego przepisu z Konstytucją zdecyduje o zakresie, w jakim sąd uwzględni roszczenia zgłaszane przez powoda. Pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gliwicach spełniło więc przesłanki merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

1.2. Wzorce kontroli konstytucyjnej.

1.2.1. Przedstawiona wyżej identyfikacja problemu konstytucyjnego znajduje potwierdzenie w określeniu wzorców kontroli. Jak wynika z *petitum* pytania prawnego, Sąd Rejonowy w Gliwicach wniósł o zbadanie zgodności art. 57 § 1 k.p. (rozumianego jako wyłączający stosowanie art. 471 k.c.) z konstytucyjną zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz w związku z zasadą ochrony pracy (art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji). Jak zaznaczył sąd pytający, naruszenie art. 64 ust. 1 Konstytucji jest szczególnie dotkliwe w sytuacji, gdy dotyka pracownika, będącego słabszą stroną stosunku pracy. Sąd akcentuje, że z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji wynika obowiązek ustawodawcy przyjęcia regulacji prawnych, które łagodziłyby skutki, jakie dla pracowników niesie silniejsza pozycja ekonomiczna pracodawcy. Na tle art. 57 § 1 k.p. miałoby to oznaczać dopuszczenie dochodzenia przez pracownika roszczeń na podstawie art. 471 k.c.

1.2.2. Podstawowym wzorcem kontroli sąd pytający uczynił art. 64 ust. 1 Konstytucji, jako gwarancję ochrony „innych praw majątkowych”, do których sąd zaliczył prawo zwolnionego pracownika do odszkodowania. W ocenie sądu, niedopuszczalne jest, aby pracodawca „został zwolniony z odpowiedzialności za szkody, wyrządzone pracownikowi”, przy czym szkody obejmują nie tylko utracone wynagrodzenie (które pracownik uzyskałby, gdyby nie był zwolniony), ale także prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz szkodę wynikającą z utrudnienia sytuacji pracownika na rynku pracy. Sąd założył, że na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji standardem jest zasada pełnego odszkodowania, obejmującego rzeczywiście poniesioną szkodę, jak i niezyskane korzyści.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, roszczenie o odszkodowanie jest rodzajem prawa majątkowego i jako takie niewątpliwie podlega konstytucyjnej ochronie (por. wyroki TK z:

12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96). Jednak – wbrew założeniu przyjętemu w uzasadnieniu pytania prawnego – z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie wynika „pełna ochrona praw majątkowych”. Co więcej, Konstytucja w żadnym z przepisów nie posługuje się nawet pojęciem pełnego odszkodowania. Jeśli mimo to pojęcie „pełnego odszkodowania” pojawia się w orzecznictwie trybunalskim, następuje to w związku z cywilistyczną zasadą pełnego odszkodowania, wyrażoną w art. 361 § 2 k.c., zgodnie z którą w granicach adekwatnego związku przyczynowego naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Powołany przepis kodeksu cywilnego ma zastosowanie zarówno wtedy, gdy szkoda została wyrządzona na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (tzw. odpowiedzialność *ex contractu* – art. 471 i nast. k.c.), jak i wtedy, gdy szkoda jest następstwem czynu niedozwolonego (tzw. odpowiedzialność *ex delicto* – art. 415 i nast. k.c.). Cywilistyczne ujęcie odszkodowania oczywiście nie jest wiążące w odniesieniu do wykładni art. 64 ust. 1 Konstytucji. „Prawo do odszkodowania” wyprowadzane z art. 64 ust. 1 Konstytucji powinno być uznane za autonomiczne pojęcie konstytucyjne, co oznacza niedopuszczalność dekodowania jego treści na podstawie pojęć użytych w aktach prawnych niższego rzędu. Ponadto, nawet gdyby interpretacja konstytucyjnej ochrony prawa do odszkodowania, jako prawa majątkowego (art. 64 Konstytucji), opierała się na art. 361 § 2 k.c., od razu należałoby zaznaczyć, że odszkodowanie określane na podstawie przepisów kodeksu cywilnego także nie byłoby zawsze „pełne” w znaczeniu podanym powyżej. Dopuszczalność ustawowych (i umownych) ograniczeń wysokości odszkodowania jest bowiem wprost przewidziana w treści art. 361 § 2 k.c. Przepis ten zaczyna się od słów „(...) w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy”, wyraźnie dopuszczając odstępstwa od zakresu naprawienia szkody wyrażonego w dalszej części tego przepisu.

Zważywszy na to, że nawet najpełniejsze z praw majątkowych, jakim jest prawo własności, nie może być traktowane jako *ius infinitum*, również inne prawa majątkowe – takie jak prawo do odszkodowania – mogą podlegać ograniczeniom (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Trybunał – w ślad za wcześniejszymi orzeczeniami – podkreśla, że w wypadku odjęcia własności Konstytucja, zgodnie z art. 21 ust. 2, nie przewiduje odszkodowania „pełnego”, lecz wymaga, by było ono „słuszne” (por. wyroki TK z: 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106; L. Garlicki, komentarz do art. 21 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 16-17). Podobnie art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądza o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu (zob. wyrok o sygn. K 20/02).

Jak wskazuje się w orzecznictwie, innym prawom majątkowym (poza własnością) Konstytucja udziela gwarancji nie w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych (tak wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Wypada dodać, że jeśli chodzi o ochronę praw wynikających ze stosunków zobowiązaniowych (istniejących w relacji *inter partes*), musi ona uwzględniać interesy obu stron stosunku prawnego. Ze względu na przedmiot niniejszego postępowania, należy szczególnie podkreślić, że także w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128), na który powołuje się pytający sąd, uznano, że Konstytucja nie zawiera ogólnego, normatywnego „wzorca” odpowiedzialności odszkodowawczej (na podobieństwo art. 415 k.c.), nawet w sferze poddanej częściowo regulacji konstytucyjnej, tzn. odpowiedzialności za bezprawne działania władzy publicznej. Trybunał stwierdził w związku z tym trafnie, że: „[o] powstaniu i rozmiarze roszczenia decyduje ustawodawca zwykły, zważywszy na specyfikę konkretnego stosunku prawnego, a także szereg okoliczności o charakterze obiektywnym (rodzaj i okoliczności zdarzenia wyrządzającego szkodę, zasobność majątkowa podmiotu wyrządzającego szkodę i poszkodowanego) i subiektywnym (poczytalność, stopień zawinienia)”. Pogląd ten nawiązuje do wcześniejszego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 23 września 2003 r. o sygn. K 20/02, zgodnie z którym „(...) funkcje kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych) (...) nawet [więc] na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji. Mogą być one związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody (szkoda majątkowa czy krzywda niemajątkowa), a nawet rodzajem chronionego interesu oraz realizacją zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej”.

1.2.3. Pierwszym wzorcem związkowym pytający sąd uczynił wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej. W ujęciu art. 2 Konstytucji sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawne. Nie jest bowiem demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli (por. wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87 oraz 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej „dyrektywy programowej”, gdyż na gruncie art. 2 Konstytucji można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi – choćby ogólnie ujętymi (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Stąd też zasada sprawiedliwości społecznej wiązana jest zazwyczaj z zasadą równości wobec prawa i traktowana jako zaprzeczenie arbitralności, ponieważ wymaga, aby różnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 i podane tam dalsze orzeczenia).

W orzecznictwie prawo do sprawiedliwego traktowania ujmuje się jako sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej przez zaniechanie aktów (działań) mogących pozostawać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę, co dotyczy zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa (zob. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01). Zasada sprawiedliwości społecznej może więc być pojmowana jako czynnik prowadzący do słusznego (sprawiedliwego) wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

Z poczynionych wyżej uwag wynika, że zasada sprawiedliwości społecznej nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Niemniej, jak wskazano wyraźnie w orzeczeniu TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95 (OTK ZU nr 1/1997, poz. 7), nie ma podstaw do tego, aby Trybunał Konstytucyjny podczas kontroli zgodności ustaw z zasadą sprawiedliwości społecznej przyjmował przewagę „socjalnego” punktu widzenia na jej urzeczywistnienie (rozumiane jako postulat maksymalnego zaspokojenia istniejących potrzeb społecznych) nad innymi kryteriami sprawiedliwości społecznej, np. tymi, które akcentują znaczenie „zdrowej ekonomii” dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i stabilnego rozwoju gospodarczego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dostrzega, że obciążenie określonych podmiotów świadczeniami pociągać może za sobą określone koszty ogólnospołeczne (zob. orzeczenie o sygn. K 21/95).

1.2.4. Jako drugi, ale silnie akcentowany w uzasadnieniu pytania prawnego, wzorzec związkowy został powołany art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym: „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten wyraża zasadę ochrony pracy, która powinna znajdować swoje urzeczywistnienie na poziomie ustawodawstwa zwykłego. W orzecznictwie wskazuje się, że zawiera on deklarację objęcia ochroną warunków, zakresu i treści świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak i świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia (tak wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126). W konsekwencji uznaje się, że przepis ten ustanawia kompetencję władz państwowych w zakresie ingerowania w kształt stosunków pracy i stanowi podstawę wprowadzania ograniczeń zasady swobody umów oraz równości prawnej stron w stosunkach umownych (zob. wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58). Jednym z takich ograniczeń wprowadzonych w ustawodawstwie zwykłym są przepisy nakierowane na ochronę trwałości zatrudnienia pracownika.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że sformułowanie zawarte w art. 24 Konstytucji było niewątpliwie reakcją na regulację Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.), która w art. 19 ust. 1 ustanawiała wyraźnie „prawo do pracy” oraz nakładała na każdego obywatela obowiązek pracy. Optyka obecnie obowiązującej Konstytucji jest jednak inna. Art. 24 Konstytucji chroni bowiem „pracę”, a nie „prawo do pracy”. Prawem chronionym konstytucyjnie, wskazanym wśród innych wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, jest – wyrażona w art. 65 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Art. 65 ust. 2 Konstytucji ogranicza możliwość nałożenia obowiązku pracy. Z kolei art. 65 ust. 5 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego oraz produktywnego zatrudnienia przez realizowanie różnego typu programów zwalczania bezrobocia. Oznacza to, że państwo nie może przerzucać tego obowiązku w całości na pod-

mioty niewykonujące władzy publicznej, w szczególności – na podmioty prowadzące działalność gospodarczą i będące pracodawcami.

Mimo braku sformułowania w obecnie obowiązującej Konstytucji „prawa do pracy”, w takim znaczeniu, w jakim było to przewidziane w Konstytucji z 22 lipca 1952 r., w doktrynie prawa pracy ochronę stabilności zatrudnienia pracownika wywodzi się często właśnie z art. 24 w związku z art. 65 Konstytucji (tak np. W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, red. G. Goździewicz, Warszawa 2010, s. 56-57). Wykładnię taką można oprzeć na wyrażonym w orzecznictwie i doktrynie na tle art. 24 Konstytucji stanowisku, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania określonych gwarancji prawnych dotyczących zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców (zob. L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997, s. 197; wyroki TK z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05; wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10).

Na tle regulacji konstytucyjnej nie budzi większych wątpliwości uzasadnienie przewidzianej w prawie pracy tzw. szczególnej ochrony pracowników przed wadliwym rozwiązaniem z nimi umowy o pracę. Dotyczy to na przykład uzasadnienia ochrony stabilności zatrudnienia w wypadku rodzicielstwa i macierzyństwa (art. 71 Konstytucji), jak i w wypadku osób pełniących funkcje związkowe (art. 59 Konstytucji). Przykłady te miałyby wskazywać, że brak jest w Konstytucji szczególnego przepisu będącego podstawą wprowadzenia w ustawodawstwie zwykłym tzw. ogólnej ochrony zatrudnienia odnoszącej się do każdego pracownika. Ustalenie, czy regulacje konstytucyjne przewidują ochronę trwałości zatrudnienia, należy poprzedzić odwołaniem się do celu, który mają realizować przepisy gwarantujące pracownikowi taką stabilizację zatrudnienia. W doktrynie prawa pracy wskazuje się, że ochrona trwałości zatrudnienia powinna być uzasadniona potrzebą zapewnienia pracownikowi bezpieczeństwa socjalnego, na które składa się nie tylko zapewnienie przychodów, ale także związanej z zatrudnieniem osłony w sferze świadczeń społecznych, u której podstaw znajduje się ochrona godności pracownika (zob. A. Dral, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009, s. 76-81; A. Rycak, *Roszczenia restytucyjne czy odszkodowawcze przysługujące w związku z nieuzasadnionym lub niezgodnym z prawem rozwiązaniem umowy o pracę*, [w:] *Ochrona trwałości...*, s. 284-286; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 67-72). Jak zauważa A. Sobczyk, godność człowieka wymaga ochrony przed jego wykluczeniem społecznym, spowodowanym złą sytuacją materialną. Jeżeli zaś praca jest źródłem utrzymania, to stabilizowanie zatrudnienia eliminuje ryzyko wykluczenia społecznego (zob. *Prawo pracy...*, s. 71). W świetle tej koncepcji ochrona trwałości zatrudnienia na płaszczyźnie konstytucyjnej pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjną ochroną godności człowieka. Chodzi tu o niedopuszczalną arbitralność pracodawcy prowadzącą do tak znacznego niedostatku pracownika, że może go dotknąć „wykluczenie społeczne”. Przyjmując taką koncepcję ochronę trwałości stosunku pracy, uzasadnia art. 24 Konstytucji w ścisłym powiązaniu z art. 30 Konstytucji. Takie spojrzenie na kwestię ochrony trwałości zatrudnienia pracownika znalazło już swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku Trybunału z 14 czerwca 2011 r. (sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41) uznano, że zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) dyktuje przyjęcie reguły stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy. W orzeczeniu tym przyjęto ponadto, że ochrona pracy powinna być rozpatrywana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie, lecz za jej ustrojowe źródło musi być uznane poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej.

Ze wskazanych rozważań można wyprowadzić wniosek, że Konstytucja chroni trwałość stosunku pracy jako relacji istniejącej pomiędzy pracownikiem i pracodawcą. W świetle Konstytucji uzasadnione jest więc przyjmowanie w ustawodawstwie zwykłym zarówno tzw. szczególnej ochrony trwałości pracy, jak i tzw. ochrony ogólnej jako nakierowanych na ochronę godności człowieka przed jego wykluczeniem społecznym.

1.2.5. Już w tym miejscu Trybunał uznał za konieczne podkreślenie, że ochrona trwałości zatrudnienia stanowi niewątpliwie formę ograniczenia swobody umów w zakresie możliwości ich wypowiedzenia. Swoboda umów ma zaś swoje oparcie w treści art. 20 oraz art. 22 Konstytucji i statuowanej w tych przepisach wolności działalności gospodarczej. Dopuszczenie możliwości zawierania umów „wieczyste wiążących” byłoby z tego punktu widzenia sprzeczne z konstytucyjną zasadą wolności człowieka (tak Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 50). W świetle art. 22 Konstytucji ochrona trwałości zatrudnienia oznacza zatem na pewno ustawową ingerencją w swobodę działalności gospodarczej pracodawcy. Może też ingerować

w ten sposób w przysługujące mu prawo własności lub inne prawa majątkowe, chronione przez art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

W konsekwencji uznanie, że art. 24 Konstytucji chroni trwałość stosunku pracy, nie determinuje w sposób samodzielny zakresu tej ochrony. Trybunał w swym orzecznictwie podkreślał już, że w dziedzinie unormowania relacji istniejącej pomiędzy pracodawcą a pracownikiem ustawodawca korzysta z szerokiego zakresu swobody (zob. szerzej wyroki TK z: 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05; 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10; 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11). Konstytucja nie określa bowiem bliżej metod i instrumentów ochrony pracy (zob. wyrok TK o sygn. P 4/10). Również sama treść przepisu art. 24 Konstytucji nie pozwala na sprecyzowanie zakresu i stopnia ochrony pracownika w każdej sytuacji (por. L. Florek, *Konstytucyjne i prawno międzynarodowe podstawy ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] *Ochrona trwałości...*, s. 43). W każdym więc wypadku trzeba rozważyć to, czy – mimo istnienia na płaszczyźnie konstytucyjnej ochrony trwałości pracy – regulacje ustawodawstwa zwykłego spełniają standard konstytucyjny i swoboda ustawodawcy, w zakresie uregulowania danego problemu społecznego, nie została przekroczona. Dotyczy to zwłaszcza oceny, czy państwo spełniło ciężący na nim obowiązek ochrony pracowników, będących „słabszą” stroną stosunku pracy, a w konsekwencji stworzyło określone gwarancje prawne dotyczące zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów, zwłaszcza przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców (zob. wyrok o sygn. P 4/10).

2. Art. 57 § 1 k.p. jako element systemu sankcji związanych z wadliwym rozwiązaniem przez pracodawcę stosunku pracy.

2.1. Problem prawny.

Przystępując do oceny konstytucyjności art. 57 § 1 k.p., Trybunał Konstytucyjny uznał, że punktem wyjścia musi być ustalenie charakteru prawnego roszczenia przyznanego pracownikowi w tym przepisie. Przebieg rozprawy potwierdził, że jest to kwestia sporna (także między uczestnikami postępowania), a jej rozstrzygnięcie ma znaczenie zasadnicze dla ustalenia obowiązującego stanu prawnego i – w konsekwencji – oceny zgodności przepisu z wzorcami kontroli. W największym uproszczeniu można tu wskazać dwa krańcowe poglądy. Zgodnie z pierwszym, sankcja, jaka dotyka pracodawcę na podstawie kwestionowanego przepisu, ma charakter represyjny, kodeks pracy nie reguluje w ogóle naprawienia szkody wyrządzonej pracownikowi na skutek niezgodnego z prawem zwolnienia, a zatem pracownik – dzięki art. 300 k.p. – może w pełnym zakresie korzystać z sankcji odszkodowawczej na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, zarówno w reżymie deliktowym (przepisy o czynach niedozwolonych – art. 415 i nast.), jak i kontraktowym (przepisy o niewykonaniu i nienależytym wykonaniu zobowiązania – art. 471 i nast.). Według drugiego poglądu art. 57 § 1 k.p. zawiera sankcję odszkodowawczą, a zatem naprawienie szkody jest uregulowane przez prawo pracy w sposób kompletny, co wyklucza sięganie przez pracownika do roszczeń z kodeksu cywilnego. Stanowisko pośrednie, w istocie prezentowane przez pytający sąd oraz Prokuratora Generalnego, polega na uznaniu, że kwestionowany przepis nie wyklucza odpowiedzialności deliktowej pracodawcy na podstawie kodeksu cywilnego, natomiast nie pozwala na dochodzenie roszczeń w reżymie kontraktowym. W trakcie rozprawy przedstawiciel pytającego sądu wyraźnie podkreślał, że dochodzenie przez pracownika roszczeń jedynie na podstawie art. 415 k.c. (zawinione wyrządzenie szkody) nie czyni zadość standardowi konstytucyjnemu, gdyż spoczywający na pracowniku ciężar dowodu winy pracodawcy praktycznie uniemożliwia uzyskanie odszkodowania. Standard ten – zdaniem sądu – byłby zachowany, gdyby pracownik mógł oprzeć swe żądanie na podstawie art. 471 k.c. (nienależyte wykonanie zobowiązania), który to przepis nie wymaga dowodu winy, gdyż wprowadza domniemanie jej istnienia po stronie dłużnika, w tym wypadku – pracodawcy). Prokurator Generalny, uznając – podobnie jak pytający sąd – niedopuszczalność ochrony pracownika na podstawie przepisów o odpowiedzialności kontraktowej, w odróżnieniu od pytającego sądu wyraził jednak stanowisko, że istniejący stan prawny jest zgodny z Konstytucją.

Rozstrzygnięcie przedstawionej Trybunałowi wątpliwości konstytucyjnej wymagało przede wszystkim ustalenia, czy rzeczywiście jest tak, jak zakłada pytający sąd, to znaczy: czy kwestionowany przepis kodeksu pracy wyłącza ochronę pracownika w reżymie kontraktowym. Dopiero w razie potwierdzenia takiego stanu prawnego – należało poddać ocenie jego konstytucyjność.

Znaczenia art. 57 § 1 k.p. nie sposób jednak ustalić w oderwaniu od innych przepisów kodeksu pracy; przepis ten musi być traktowany jako jeden z elementów przyjętego przez ustawodawcę systemu ochrony trwałości stosunku pracy i praw zwolnionego pracownika.

2.2. Regulacja zawarta w kodeksie pracy.

2.2.1. Kodeks pracy reguluje dwie główne sytuacje mogące rodzić roszczenia pracownika względem pracodawcy. Pierwsza z nich związana jest z wadliwym wypowiedzeniem umowy o pracę, a druga – z wadliwym

rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia. Dalsza analiza dotyczyć będzie – tak jak ma to miejsce w niniejszym stanie faktycznym – najczęstszej i najważniejszej w praktyce sytuacji wadliwego rozwiązania przez pracodawcę z pracownikiem umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony. Ze względu na przedmiot niniejszego postępowania Trybunał pominął w tej prezentacji przepisy konstytuujące tzw. ochronę szczególną.

2.2.2. Wypowiedzenie umowy o pracę jest w judykaturze traktowane jako „zwykły”, tzn. przewidziany prawem, sposób prowadzący do rozwiązania przez pracodawcę stosunku pracy na czas nieokreślony. Wymaga on wskazania oraz istnienia rzeczywistej przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie (por. art. 30 § 4 k.p.). Nie musi ona być szczególnie istotna, mieć szczególnej wagi lub nadzwyczajnej doniosłości, byleby wypowiedzenie nie było arbitralne, dowolne i nieuzasadnione lub sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Rozwiązanie umowy o pracę w trybie wypowiedzenia nie pozbawia pracownika zatrudnienia ze skutkiem natychmiastowym, ale ustanie stosunku pracy następuje z upływem okresu wypowiedzenia, w którym pracownikowi przysługuje zwolnienie na poszukiwanie pracy (art. 37 k.p.). Zgodnie z art. 45 § 1 k.p. w razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę (tzw. wypowiedzenie wadliwe), sąd pracy orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu, orzeka o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu. Pracownikowi przysługuje prawo wyboru pomiędzy wskazanymi przez ustawodawcę alternatywnymi roszczeniami. Może więc żądać alternatywnie bądź przywrócenia go do pracy na poprzednich warunkach, bądź odszkodowania.

Pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, nie więcej jednak niż za dwa miesiące, a gdy okres wypowiedzenia wynosił trzy miesiące – nie więcej niż za jeden miesiąc (art. 47 zdanie pierwsze k.p.). Jeżeli sąd pracy ustali, że niemożliwe lub niecelowe jest uwzględnienie żądania pracownika bądź co do uznania dokonanego przez pracodawcę wypowiedzenia za bezskuteczne, bądź co do przywrócenia pracownika do pracy, orzeka jedynie o odszkodowaniu (art. 45 § 2 k.p.). Co do zasady, nie dotyczy to jednak osób, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie (art. 45 § 3 k.p.). W doktrynie prawa pracy wskazuje się, że przywrócenie do pracy jest w rozumieniu art. 45 § 2 k.p. niemożliwe, jeśli istnieją trudności, których obiektywnie nie można przewyżyć (np. likwidacja stanowiska zajmowanego dotychczas przez zwolnionego pracownika). Przywrócenie do pracy jest zaś w rozumieniu art. 45 § 2 k.p. niecelowe, jeśli kontynuacja zatrudnienia nie zapewniałaby realizacji celów stosunku pracy, prowadziłaby do zakłócenia procesu pracy lub miała negatywny wpływ na pozostałych członków załogi. W razie niemożliwości lub niecelowości przywrócenia pracownika do pracy przysługuje mu odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres od dwóch tygodni do trzech miesięcy, nie niższe jednak od wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (art. 47¹ k.p.).

2.2.3. W sytuacjach określonych w art. 52 § 1 k.p. oraz art. 53 k.p. pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia – odpowiednio: z winy pracownika (art. 52 § 1 pkt 1-3 k.p.) lub w szczególnych sytuacjach określonych w art. 53 § 1 k.p. bez istnienia takiej winy. Zgodnie z art. 56 k.p. w wypadku wadliwego rozwiązania bez wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony pracownik może żądać przywrócenia go do pracy na poprzednich warunkach albo odszkodowania. Pracownikowi przysługuje prawo wyboru pomiędzy tymi roszczeniami, gdyż mają one w założeniu – co podkreśla się w doktrynie prawa pracy – równorzędny charakter (zob. zamiast wielu M. Gersdorf, [w:] M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 348; Z. Góral, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2012, s. 331). Zarazem jednak, na podstawie odpowiednio stosowanych art. 45 § 2 i § 3 k.p., jeżeli sąd pracy ustali, że uwzględnienie żądania pracownika co do przywrócenia go do pracy jest niemożliwe lub niecelowe, orzeka jedynie o odszkodowaniu (art. 56 § 2 w związku z art. 45 § 2 k.p.). Zasada ta nie dotyczy osób, których stosunek pracy podlega szczególnej ochronie, chyba że uwzględnienie żądania takiego pracownika przywrócenia do pracy jest niemożliwe z powodu ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy (art. 56 § 2 w związku z art. 45 § 3 w związku z art. 41¹ § 1 k.p.). Wówczas sąd pracy może orzec wyłącznie o odszkodowaniu. W wypadku przywrócenia do pracy pracownikowi przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, nie więcej jednak niż za trzy miesiące i nie mniej niż za jeden miesiąc (art. 57 § 1 k.p.). Jeżeli umowę o pracę rozwiązano bez wypowiedzenia z pracownikiem, którego stosunek pracy podlega szczególnej ochronie, wynagrodzenie przysługuje za cały czas pozostawania bez pracy (art. 57 § 2 k.p.). W razie niemożliwości lub niecelowości przywrócenia pracownika do pracy przysługuje mu odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (art. 58 zdanie pierwsze k.p.). Ponieważ najdłuższy okres wypowiedzenia unormowany w przepisach kodeksu pracy wynosi trzy miesiące, odszkodowanie unormowane w art. 58 k.p. stanowi maksymalnie równowartość wynagrodzenia za trzy miesiące pracy.

2.2.4. Szczególnie podkreślić należy, że kodeks pracy w art. 281 pkt 3 przewiduje wyraźną sankcję karną związaną z rażąco naruszeniem prawa podczas rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę. Zgodnie

z tym przepisem, kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu, wypowiada lub rozwiązuje z pracownikiem stosunek pracy bez wypowiedzenia, naruszając w sposób rażący przepisy prawa pracy, podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Jest to sankcja publicznoprawna; wysokość kary, którą pracodawca zobowiązany jest zapłacić na rzecz państwa, określa każdorazowo sąd w postępowaniu karnym w sprawach o wykroczenia.

2.3. Regulacja procesowa.

2.3.1. Sprawy, w których pracownik dochodzi roszczeń wobec pracodawcy w postaci przywrócenia go do pracy i odszkodowania w związku z niezgodnym z prawem rozwiązaniem stosunku pracy, kwalifikowane są powszechnie jako „sprawy o roszczenia ze stosunku pracy” w rozumieniu art. 476 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm. – dalej k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego) i rozpoznawane są w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Postępowanie to charakteryzuje się wieloma odrębnościami w stosunku do ogólnych zasad postępowania rozpoznawczego przewidzianych w przepisach części pierwszej księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego. Dotyczy to zarówno składu sądu rozpoznającego takie sprawy – sąd pierwszej instancji rozpoznaje je w składzie jednego sędziego i dwóch ławników (art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c.), jak i jego właściwości – powództwo pracownik może wytoczyć przed sąd właściwości ogólnej pracodawcy bądź przed sąd, w którego okręgu praca jest, była lub miała być wykonywana, bądź też przed sąd, w którego okręgu znajduje się zakład pracy (art. 461 § 1 k.p.c.). Pracownik może ustanowić swoim pełnomocnikiem podmioty, które nie mogłyby go reprezentować przed sądem w innym postępowaniu (por. art. 465 § 1 k.p.c.).

2.3.2. Przepisy postępowania cywilnego kładą nacisk na szybkie rozpoznanie sprawy: niezwłocznie po jej wniesieniu podlega ona wstępnemu badaniu (art. 467 § 1 i 2 k.p.c.), a wezwanie do usunięcia braków formalnych pisma może nastąpić tylko wówczas, gdy braki te nie dadzą się usunąć w toku czynności wyjaśniających (art. 467 § 3 k.p.c.); termin rozprawy powinien być wyznaczony tak, aby od daty zakończenia czynności wyjaśniających albo daty wniesienia pozwu, do rozprawy nie upłynęły więcej niż dwa tygodnie (art. 471 k.p.c.); sąd może wzywać strony, świadków, biegłych lub inne osoby w sposób, który uzna za najbardziej celowy, nawet z pominięciem sposobów przewidzianych przez przepisy ogólne (art. 472 § 1 k.p.c.).

2.3.3. Postępowanie to zawiera również inne ułatwienia proceduralne polepszające sytuację pracownika – przede wszystkim o charakterze dowodowym oraz w zakresie możliwości działania przez sąd z urzędu. W sprawach tych nie stosuje się przepisów ograniczających dopuszczalność dowodu ze świadków i z przesłuchania stron (art. 473 § 1 k.p.c.), a jeżeli pracownik dokonał wyboru jednego z przysługujących mu alternatywnie roszczeń, a zgłoszone roszczenie okazało się nieuzasadnione, sąd może z urzędu uwzględnić inne roszczenie alternatywne (art. 477¹ k.p.c.). Sąd może też uznać zawarcie ugody, cofnięcie pozwu, sprzeciwu lub środka odwoławczego oraz zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia za niedopuszczalne, gdy czynności te jego zdaniem naruszały słuszny interes pracownika (art. 469 k.p.c.). Pracownik działający bez adwokata lub radcy prawnego może też zgłosić ustnie do protokołu w sądzie zarówno powództwo, jak i treść środków odwoławczych i innych pism procesowych (art. 466 k.p.c.). Ponadto, zasądzając należność pracownika, sąd pierwszej instancji z urzędu nadaje wyrokowi rygor natychmiastowej wykonalności w części nieprzekraczającej pełnego jednomiesięcznego wynagrodzenia pracownika (art. 477² § 1 k.p.c.), a uznając wypowiedzenie umowy o pracę za bezskuteczne, może – na wniosek pracownika – nałożyć na zakład pracy obowiązek dalszego zatrudnienia go do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy (art. 477² § 2 k.p.c.). Prawomocny wyrok sądu pierwszej lub drugiej instancji zasądzający świadczenia na rzecz pracownika lub członków jego rodziny podlega natychmiastowemu wykonaniu także w pozostałej części (art. 477⁶ § 1 i 2 k.p.c.), a sąd drugiej instancji nadaje z urzędu wyrokowi zasądzającemu świadczenie na rzecz pracownika klauzulę wykonalności w dniu ogłoszenia wyroku i wyrok zaopatrzony klauzulą wydaje uprawnionemu (art. 477⁶ § 3 k.p.c.). Dla pełnego obrazu należy wskazać, że w sprawach z zakresu prawa pracy skarga kasacyjna jest niedopuszczalna jedynie wówczas, gdy wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych (dla porównania w innych sprawach jest to 50000 zł – art. 398² § 1 k.p.c.).

2.3.4. Istotne znaczenie praktyczne dla pracownika mają także regulacje ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych). Pracownik wnoszący powództwo do sądu pracy nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy o kosztach sądowych). W sprawach tych pobiera się od pracownika opłatę podstawową w kwocie 30 zł jedynie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 35 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o kosztach sądowych). Jedynie w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę pięćdziesięciu tysięcy złotych, pobiera się od wszystkich podlegających opłacie pism procesowych opłatę stosunkową (art. 35 ust. 1 zdanie drugie ustawy

o kosztach sądowych). W toku postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy o roszczenia pracownika wydatki obciążające pracownika ponosi tymczasowo Skarb Państwa (art. 97 ustawy o kosztach sądowych), a sąd pracy dopiero w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji rozstrzyga o tych wydatkach, z tym że obciążenie nimi pracownika może nastąpić jedynie w wypadkach szczególnie uzasadnionych. Przepisy te umożliwiają pracownikowi dochodzenie jego praw w procesie bez ponoszenia kosztów sądowych oraz ryzyka związanego z koniecznością uiszczenia pracodawcy kosztów postępowania w wypadku przegrania procesu.

2.4. Charakter prawny roszczenia z art. 57 § 1 k.p.

2.4.1. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że – mimo zasadniczych różnic między dwoma sposobami rozwiązania stosunku pracy – ustawodawca przyjmuje pewne wspólne założenia w zakresie skutków prawnych naruszenia przepisów regulujących rozwiązanie. Ujmując je najbardziej schematycznie, należy stwierdzić, że ustawodawca – z jednej strony – reguluje roszczenia, jakich pracownik może dochodzić wobec pracodawcy w drodze powództwa cywilnego, z drugiej zaś – konstruuje wykroczenie przeciwko prawom pracownika i przewiduje odpowiedzialność karną pracodawcy za jego popełnienie (art. 281 pkt 3 k.p.). Ponadto, gdy chodzi o roszczenia pracownika wobec pracodawcy, ustawodawca ustanowił alternatywnie możliwość żądania odszkodowania za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy albo żądania przywrócenia do pracy i wypłaty wynagrodzenia za czas wskazany w ustawie. Warto przy tym podkreślić, że zasady ustalania wysokości wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy przysługującego pracownikowi przywróconemu do pracy (art. 47 oraz art. 57 § 1 i 2 k.p.) oraz odszkodowania przysługującego pracownikowi w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z naruszeniem przepisów prawa pracy (art. 47¹, art. 58 i art. 60 k.p.) są wspólne, niezależnie od trybu, w jakim nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy (por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy, Dz. U. Nr 62, poz. 289, ze zm. w związku z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, Dz. U. Nr 2, poz. 14, ze zm.).

2.4.2. W ocenie Trybunału, przyznane pracownikowi prawo wyboru jednego z dwóch roszczeń: odszkodowania albo przywrócenia do pracy i wypłaty wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, jest powieleniem znanego prawu cywilnemu mechanizmu naprawienia szkody. Zgodnie z art. 363 § 1 zdanie pierwsze k.c.: „Naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej”. W kolejnym zdaniu ustawodawca ogranicza wybór, pozostawiając wyłącznie roszczenie odszkodowawcze, „gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty”. Odpowiednio do tego schematu, kodeks pracy przewiduje dwa tryby kompensacji szkody wyrządzonej pracownikowi zwolnieniem z pracy: bądź przywrócenie stanu poprzedniego, tj. przywrócenie do pracy wraz z wynagrodzeniem za czas pozostawania bez pracy, bądź wypłatę odszkodowania, jeśli przywrócenie do pracy – z różnych względów – jest niemożliwe. Należy też zauważyć, że – w wypadku przywrócenia – okres pozostawania bez pracy, za który pracownikowi przyznano wynagrodzenie, w drodze fikcji prawnej wlicza się do okresu zatrudnienia (art. 51 § 1 k.p.). Zaliczenie okresu, za które pracownikowi przyznano świadczenie majątkowe z art. 57 § 1 k.p., może mieć więc wpływ zarówno na poziom jego uprawnień u nowego pracodawcy, jak i na uprawnienia przysługujące byłemu pracownikowi poza stosunkiem pracy, np. w zakresie zasiłku dla bezrobotnych (zob. Ł. Pisarczyk, *Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 8/2002, s. 24). Umacnia to tezę, że celem ocenianej regulacji jest „przywrócenie stanu poprzedniego” jako jedna z metod naprawienia szkody majątkowej.

2.4.3. Zdaniem Trybunału, na tle przedstawionej powyżej w sposób schematyczny prawnomaterialnej i procesowej regulacji odpowiedzialności pracodawcy, nasuwa się wniosek, że przewidziane w kwestionowanym przepisie roszczenie pracownika o wypłatę wynagrodzenia ma charakter kompensacyjny, a nie represyjny. Wskazują na to: odrębne unormowanie odpowiedzialności pracodawcy za wykroczenie polegające na rażącym naruszeniu przepisów odnoszących się do rozwiązywania umowy o pracę, sama treść art. 57 § 1 k.p., który stanowi o „wynagrodzeniu”, alternatywne ukształtowanie, na wzór prawa cywilnego, roszczeń zwolnionego pracownika i wreszcie cywilnoprawny tryb dochodzenia tychże roszczeń.

Taka kwalifikacja roszczenia pracownika odpowiada charakterowi relacji prawnej łączącej go z pracodawcą. Stosunek pracy ma charakter zobowiązaniowy, a więc naruszenie przez pracodawcę obowiązków z niego wynikających rodzi odpowiedzialność kontraktową. Treść stosunku pracy jest kształtowana nie tylko przez oświadczenia woli stron, ale również przez ustawę – przepisy regulujące dopuszczalność rozwiązania umowy o pracę –

art. 56 k.c. w związku z art. 300 k.p. (por. K. Jaśkowski, *Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r. na odpowiedzialność pracodawcy za rozwiązanie umowy o pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2/2009, s. 4). Jednym z podstawowych obowiązków pracodawcy jest zatrudnianie pracownika za wynagrodzeniem (art. 22 § 1 k.p.), a sytuacje, w których może on rozwiązać umowę bez wypowiedzenia, są enumeratywnie wskazane przez ustawę w art. 52 k.p. *A contrario* należy więc uznać, że pracodawca jest zobowiązany do nierozwiązywania umowy o pracę z pracownikiem bez wypowiedzenia niezgodnie z prawem. Rozwiązując wadliwie stosunek pracy, pracodawca narusza zatem wynikający z umowy – i będący elementem treści stosunku pracy – obowiązek zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem do czasu nadejścia ustalonego z góry terminu zakończenia stosunku pracy lub jego rozwiązania w drodze zgodnej z prawem czynności rozwiązującej. Bezprawne rozwiązanie umowy o pracę jest więc każdorazowo przede wszystkim naruszeniem zobowiązania umownego do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (por. K. Jaśkowski, *Wpływ wyroku...*, s. 4; P. Machnikowski, *Uwagi o podstawie odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy za wadliwe rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. Z. Kubot i T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 145-147). Odpowiedzialność pracodawcy za wadliwe rozwiązanie stosunku pracy ma zatem charakter głównie kontraktowy (tak T. Liszcz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy wobec pracownika – cz. 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 12/2008, s. 8; M. Raczkowski, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wywołaną wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy – kilka uwag praktycznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2009, s. 21-22; W. Sanetra, *Odszkodowanie „cywilne” za wadliwe rozwiązanie umowy o pracę – czyli o poglądach nadal godnych uwagi*, [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, red. Z. Niedbała i M. Skąpski, Poznań 2009, s. 178). Trybunał podkreśla, że konstatacji tej nie zmienia uregulowanie obowiązków pracodawców w ustawie; przepisy regulujące ustanie stosunku pracy wchodzą bowiem, na podstawie art. 56 k.c., do treści stosunku pracy, współkształtując, wraz z umową, jego treść.

2.4.4. Sformułowanie powyższych tez jest równoznaczne z odrzuceniem zgłaszanego w doktrynie stanowiska, zgodnie z którym przewidziane w przepisach kodeksu pracy świadczenia pracodawcy stanowią „swoistą ustawową karę majątkową” za bezprawie, którego dopuścił się pracodawca względem pracownika (por. T. Liszcz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy wobec pracownika – cz. 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 1/2009, s. 8), czy też są wyłącznie „sankcją za niewykonanie obowiązku publicznoprawnego” (A. Sobczyk, *Prawo pracy...*, s. 75-81). W świetle tej koncepcji świadczenie z art. 57 § 1 k.p. ma charakter zbliżony do przewidzianej w prawie karnym nawiązki, a jedynie wypłacane jest do rąk pracownika, choć – zdaniem ostatnio powołanego autora – ustawodawca równie dobrze mógłby przewidzieć jego zasądzenie na rzecz władz publicznych lub funduszu pracy. Za taką wykładnią ma przemawiać też zryczałtowany charakter tego świadczenia. Jak już wskazano, przyjęcie tego stanowiska byłoby równoznaczne z uznaniem, że ustawodawca pominął w kodeksie pracy unormowanie odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy wobec pracownika i – tym samym – z mocy art. 300 k.p. otwierałoby drogę do dochodzenia odszkodowania na podstawie kodeksu cywilnego. Przeciwnie stawiając się tej tezie Trybunał stwierdził, że pogląd kwalifikujący świadczenia należne pracownikowi od pracodawcy jako świadczenia o charakterze publicznoprawnym zbliżone do nawiązki jest nie do utrzymania w świetle przedstawionej wyżej, ukształtowanej przepisami prawa pracy relacji prawnej pomiędzy pracodawcą i pracownikiem. Przeciwno tej tezie przemawiają także inne, bardziej szczegółowe argumenty.

Po pierwsze, karnoprawna sankcja naruszenia obowiązku kontraktowego, poza wypadkiem przewidzianym wprost w art. 281 pkt 3 k.p., oznaczałaby ingerencję ustawodawcy w stosunki o charakterze prywatnoprawnym.

Po drugie, ingerencja ta byłaby niedopuszczalna tym bardziej, że sąd pracy, stwierdzając naruszenie przez pracodawcę przepisów o rozwiązywaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia, przywracając pracownika do pracy i zasądzając na jego rzecz świadczenie określone w art. 57 § 1 k.p., nie musi czynić żadnych ustaleń co do winy pracodawcy. Samo zaś stwierdzenie bezprawności rozwiązania przez pracodawcę z pracownikiem stosunku pracy nie zawsze musi oznaczać istnienie winy pracodawcy (np. jeżeli oparł się na nieprawdziwym oskarżeniu innego pracownika lub policji), a tym bardziej – winy umyślnej. Jeśliby przyjęć, że na pracodawcę nakładana jest sankcja za niewykonanie publicznoprawnego obowiązku zatrudniania pracownika, pracodawca mógłby zostać „ukarany” nawet wówczas, gdyby nie ponosił jakiegokolwiek winy w rozwiązaniu z pracownikiem stosunku pracy lub wadliwość rozwiązania stosunku pracy wynikała jedynie z niezachowania wymogów formalnych określonych przez kodeks pracy. Pracodawca ponosiłby więc odpowiedzialność o charakterze *quasi*-karnym, praktycznie zawsze w tej samej wysokości, niezależnie od tego, czy można mu przypisać winę, oraz niezależnie od jej stopnia. W konsekwencji uznanie art. 57 § 1 k.p. za sankcję o charakterze karnym narażałoby tę regulację na zarzut niekonstytucyjności ze względu na całkowite oderwanie odpowiedzialności od jakiegokolwiek subiektywnej wadliwości zachowania pracodawcy (art. 42 ust. 3 Konstytucji). Należy też zwrócić uwagę, że

w prawie karnym, zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), występki można popełnić nieumyślnie tylko wówczas, gdy ustawa tak stanowi.

Po trzecie, przeciwko karnoprawnemu charakterowi świadczenia z art. 57 § 1 k.p. przemawia także dopuszczalność umownej modyfikacji jego wysokości. W kontekście zasady swobody kontraktowania, w orzecznictwie dopuszczono bowiem wprowadzenie przez strony stosunku pracy do treści umowy klauzuli przewidującej wyższe odszkodowanie, niż to przysługujące pracownikowi na podstawie ustawy w sytuacji wadliwego rozwiązania z nim umowy o pracę przez pracodawcę (zob. wyrok SN z 22 stycznia 2004 r., sygn. akt I PK 203/03, OSNP nr 22/2004, poz. 386). Swoboda umów umożliwia więc w sposób semiimperatywny zwiększenie kwoty odszkodowania należnego pracownikowi od pracodawcy. Pogląd, będącego zwolennikiem odmiennej koncepcji A. Sobczyk (Prawo pracy..., s. 80), zgodnie z którym „porozumienie o zwiększonej wysokości odszkodowania (lub zwiększenie takowego w akcie wewnętrznego prawa pracy) oznacza tylko tyle, że w istocie mamy do czynienia z publicznoprawną sankcją na poziomie kodeksowym oraz stanowiącą nadwyżkę karą umowną”, nie ma żadnego oparcia w przepisach ustawy oraz – przede wszystkim – w woli samych stron. Trudno też twierdzić, że w takiej sytuacji istniałyby „dwa odszkodowania” o różnym charakterze: jedno publicznoprawne, a drugie prywatnoprawne. Przyjęcie zaś istnienia „jednego odszkodowania” oznaczałoby, że pracownik i pracodawca w umowie mogą zmodyfikować wysokość sankcji karnej o charakterze pieniężnym, co byłoby w polskim systemie prawa niewątpliwie ewenementem.

2.5. Podsumowanie.

2.5.1. Trybunał przyjął, że świadczenie przewidziane w kwestionowanym art. 57 § 1 k.p. wraz z przywróceniem do pracy, któremu towarzyszy, ma na celu kompensację szkody wyrządzonej pracownikowi przez naruszenie obowiązku umownego, polegające na niezgodnym z prawem rozwiązaniu stosunku pracy. Taka kwalifikacja prawna nie oznacza, że nałożony na pracodawcę obowiązek zadośćuczynienia roszczeniu pracownika nie spełnia innych funkcji. Społeczne znaczenie przepisów statuujących obowiązek naprawienia szkody wynika bowiem nie tylko z ich funkcji kompensacyjnej, ale i funkcji prewencyjno-wychowawczej, a w pewnym zakresie także funkcji represyjnej (por. szerzej W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 86; A. Szpunar, *Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” z. 1/2003, s. 17 i nast.; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 143 i nast.). Konieczność naprawienia szkody, czy to przez zapłatę, czy przywrócenie stanu poprzedniego, zawsze stanowi pewną dolegliwość dla podmiotu odpowiedzialnego (w ocenianym wypadku – pracodawcy) i przez to może zapobiegać zachowaniom niezgodnym z prawem w przyszłości. Jednak, w ocenie Trybunału, zasadniczym celem zobowiązania pracodawcy do tego, by przyjął z powrotem do pracy zwolnionego pracownika i wypłacił mu kwotę odpowiadającą 3-miesięcznemu wynagrodzeniu, nie jest ukaranie pracodawcy za naruszenie przepisów o zwolnieniu (jest to przedmiot art. 281 pkt 3 k.p.), lecz naprawienie szkody, jakiej doznał pracownik na skutek nienależytego wykonania zobowiązania przez pracodawcę.

2.5.2. Trybunał podkreślił, że zryczałtowany charakter świadczenia odszkodowawczego i limitowanie przez ustawę wynagrodzenia, którego może żądać przywracany do pracy pracownik, nie przekreśla celu przepisów, jakim jest kompensacja szkody poniesionej przez pracownika. Określenie rozmiaru świadczenia przysługującego podmiotowi w razie naruszenia prawa przez inny podmiot w ustalonej z góry kwocie nie przesądza o tym, że nie chodzi o odpowiedzialność odszkodowawczą (tak trafnie P. Machnikowski, *Uwagi o podstawie odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy...*, s. 149). Prawo prywatne zna konstrukcje odpowiedzialności za szkodę, w których uprawniony nie musi dowodzić poniesienia szkody i jej wysokości, a należne mu odszkodowanie ma rozmiar stały i z góry określony (tzw. ryczałty odszkodowawcze). Dotyczy to głównie odpowiedzialności kontraktowej, ale sporadycznie występuje i w innych reżymach odpowiedzialności (por. np. art. 287 ust. 1 pkt 2 i art. 296 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, ze zm. oraz art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2012 r. poz. 1059).

Samo limitowanie świadczenia pieniężnego nie przekreśla zatem celu, jakim jest kompensacja. Nie ulega natomiast wątpliwości, że przepis ograniczający zakres naprawienia szkody może podlegać ocenie z perspektywy standardów konstytucyjnych, co stanowiło przedmiot niniejszego postępowania i dalszej analizy.

3. Art. 57 § 1 k.p. jako przepis wyłączający stosowanie cywilnoprawnej ochrony.

3.1. Stanowisko Sądu Najwyższego i przedstawicieli doktryny.

3.1.1. Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 57 § 1 k.p. stanowi podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania – zgodnie z przyjętym założeniem (pkt 2.1. uzasadnienia) – oznacza wyłączenie możliwości dochodzenia przez pracownika odszkodowa-

nia w reżymie kontraktowym (art. 471 k.c.). Według sądu pytającego właśnie taka norma obowiązuje w prawie polskim i dlatego sąd ma wątpliwość: „w zakresie konstytucyjności normy kolizyjnej (art. 57 § 1 [k.p.]), która wyłącza odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego (art. 471 [k.c.] w związku z art. 300 [k.p.]) zapewniających pełną ochronę praw majątkowych powoda [...]”. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności kwestionowanej normy Trybunał uznał za konieczne zweryfikowanie, czy praktyka orzecznicza oraz towarzyszące jej wypowiedzi przedstawicieli doktryny potwierdzają przyjętą wyżej tezę o limitowaniu przez art. 57 § 1 k.p. odpowiedzialności pracodawcy.

3.1.2. Trybunał przede wszystkim potwierdził, że – tak jak to trafnie odczytał pytający sąd – istnieje od dawna ukształtowana linia orzecznictwa, zasadniczo utrzymana pod rządem obecnie obowiązującej Konstytucji, zgodnie z którą przepisy kodeksu pracy regulujące odpowiedzialność pracodawcy w razie niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę stanowią wyłączną podstawę roszczeń pracownika w związku z tym zdarzeniem. Wyłączenie prawa do dochodzenia odszkodowania „uzupełniającego”, zarówno w reżymie odpowiedzialności kontraktowej, jak i reżymie odpowiedzialności deliktowej na podstawie przepisów prawa cywilnego, było – wedle utrwalonego orzecznictwa – uzasadnione tym, że kodeks pracy w sposób pełny i wyłączny reguluje kwestie dotyczące świadczeń majątkowych przysługujących na rzecz pracownika w wypadku niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę z nim stosunku pracy. Sąd Najwyższy w wyroku z 13 lutego 1991 r. (sygn. akt I PR 420/90, OSNCP nr 1-2/1993, poz. 232), oceniając art. 57 § 1 k.p., uznał, że „Jest to regulacja wyczerpująca i różniąca się w wielu elementach od unormowań prawa cywilnego. Uwzględniła ona specyfikę pracy i szczególne potrzeby wynikające ze swoistego wyważenia interesów pracownika i pracodawcy. Oparta jest też na pewnym uproszczeniu przesłanek i elementów konstrukcyjnych poszczególnych świadczeń, przy założeniu, że dochodzenie roszczeń przez pracowników ma być względnie proste i pewne oraz przy ograniczeniu roli kryteriów ocennych, a także przy przyjęciu, że w pewnych wypadkach uzyskiwane przez pracownika świadczenie będzie wyższe od poniesionej przez niego szkody, w innych zaś będzie pokrywało ją tylko częściowo”. Pogląd ten podzielono w wielu innych orzeczeniach (por. np. wyroki SN z: 17 listopada 1981 r., sygn. akt I PR 91/81, OSNCP nr 5-6/1982, poz. 81; 13 lutego 1991 r., sygn. akt I PR 420/90; 13 listopada 1997 r., sygn. akt I PKN 352/97, OSNP nr 16/1998, poz. 480; wyroki SA w: Warszawie z 27 maja 1998 r., sygn. akt III APa 29/98, Lex nr 34075; w Białymstoku z 15 października 1998 r., sygn. akt I ACa 340/98, OSA nr 4/1999, poz. 17; wyroki SN z: 17 lutego 1999 r., sygn. akt I PKN 578/98, OSNP nr 7/2000, poz. 263; 16 listopada 2000 r., sygn. akt I PKN 537/00, OSNP nr 11/2002, poz. 269; 11 stycznia 2001 r., sygn. akt I PKN 148/00, OSNP nr 17/2002, poz. 410; 28 czerwca 2001 r., sygn. akt I PKN 489/00, OSNP nr 9/2003, poz. 220; 22 stycznia 2004 r., sygn. akt I PK 252/03, Lex nr 519965; 23 lutego 2005 r., sygn. akt III PK 74/04, OSNP nr 20/2005, poz. 321; 10 stycznia 2006 r., sygn. akt I PK 96/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 326; 10 stycznia 2007 r., sygn. akt III PK 91/06, Lex nr 948793).

3.1.3. Stanowisko prezentowane w orzecznictwie jest niezmiennie szeroko aprobowane w doktrynie (por. za wielu P. Wąż, *Prawne konsekwencje wadliwego rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę*, „Monitor Prawa Pracy” nr 11/2007, s. 572-573; Z. Salwa, *Kodeks pracy. Komentarz*, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 125; Z. Góral, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz...*, s. 338-339). Jak zauważa M. Raczkowski, stanowisko o dopuszczalności uzupełniającego stosowania przepisów kodeksu cywilnego w sprawach częściowo uregulowanych w prawie pracy nie dotyczy wypadków stosowania go do uzupełnienia odpowiedzialności stron stosunku pracy przez dodanie cywilnoprawnych podstaw takiej odpowiedzialności ([w:] M. Gersdorf, M. Raczkowski, K. Rączka, *Kodeks pracy. Komentarz...*, s. 1140). Według powołanego autora, jeśli stosowanie przepisów kodeksu cywilnego miałyby prowadzić do poszerzenia odpowiedzialności pracodawcy czy pracownika poza zakres określony w przepisach prawa pracy, na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, należałoby się temu sprzeciwić. W materii odpowiedzialności nie ma, w sposób szczególny, miejsca na uznaniowość. Stosowanie norm o odpowiedzialności prowadzi bowiem do nakładania sankcji na podmioty prawa.

3.1.4. Podkreśla się, że za przedstawionym rozumieniem art. 57 § 1 k.p. przemawia też historia unormowania (por. za wielu W. Sanetra, *Odszkodowanie „cywilne” za wadliwe...*, s. 175). Ustawodawca znał bowiem kontrowersje pojawiające się w doktrynie na tle przepisów dekretu z dnia 18 stycznia 1956 r. o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy (Dz. U. Nr 2, poz. 11, ze zm.; dalej: dekret z 18 stycznia 1956 r.), a także jednolite orzecznictwo sądów powszechnych odmawiające zasądzania na rzecz pracowników „dodatkowego odszkodowania” na podstawie przepisów kodeksu cywilnego ponad limity określone dekretem (por. orzeczenie SN z 2 października 1962 r., sygn. akt I CR 868/61, OSNC nr 9/1963, poz. 208 oraz uchwałę SN z 27 października 1972 r., sygn. akt III PZP 32/72, OSNC nr 7-8/1973, poz. 123; zob. też odmienne stanowisko W. Piotrowskiego, *Roszczenia pracownika z tytułu bezprawnego pozbawienia go miejsca pracy*, Poznań 1966, s. 152-158). Nie zdecydował się jednak na zmianę treści przepisów kodeksu pracy w stosunku do regulacji przepisów dekretu z 18 stycznia 1956 r., ani nie zawarł

w przepisach działu drugiego rozdziału drugiego kodeksu pracy jakichkolwiek odesłań do regulacji zawartych w kodeksie cywilnym.

3.1.5. Za kompletnością regulacji przemawia także istnienie szczególnych zasad przyznawania świadczeń osobom pozostającym pod szczególną ochroną prawa pracy (a więc przede wszystkim objętych hipotezą art. 39 i art. 177 k.p.). Osoby te mogą bowiem żądać na podstawie przepisów kodeksu pracy pełnego odszkodowania za czas pozostawania bez pracy po wadliwym rozwiązaniu z nimi stosunku pracy. Sugeruje to jednoznacznie, że we wszystkich pozostałych wypadkach świadczenia należne pracownikowi są ograniczane przez przepisy prawa pracy.

3.1.6. Na ugruntowanie przekonania, że katalog roszczeń związanych z wadliwymi czynnościami pracodawcy prowadzącymi do ustania stosunku pracy ma charakter zamknięty, wskazuje też wyraźne w doktrynie i orzecznictwie przeciwstawienie tych roszczeń wszystkim innym, jakie przysługują pracownikowi wobec pracodawcy. Jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z 17 lutego 1999 r. (sygn. akt I PKN 578/98), pracownik, poza przypadkami określonymi przepisami szczególnymi, może dochodzić w pełnej wysokości odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez pracodawcę obowiązków z umowy o pracę, gdyż nie ma zasady prawa pracy ograniczającej wysokość (zakres) tego odszkodowania (art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p.). Judykatura nie przyjmuje ograniczenia odpowiedzialności co do innych roszczeń odszkodowawczych, poza będącymi skutkiem wadliwego rozwiązania umowy o pracę, wynikających ze stosunku pracy (por. przykładowo wyrok SN z 13 października 2004 r., sygn. akt II PK 36/04, OSNP nr 8/2005, poz. 106). Przepisy dotyczące limitowania odszkodowań z tytułu bezprawnego lub nieuzasadnionego rozwiązania umowy o pracę traktowane są więc jako wyjątki od – obowiązującej także kierunkowo w prawie pracy – zasady pełnego odszkodowania. Za wykładnią taką przemawiać może także regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej za rozwiązanie stosunku pracy spowodowane dyskryminacją w zatrudnieniu (art. 18^{3d} k.p.) lub wynikające z mobbingu (art. 94³ § 4 k.p.).

3.2. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego.

3.2.1. Do prezentowanego stanowiska dołączył Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48) uznał, że art. 188 § 2 i art. 196 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, ze zm.; dalej: prawo spółdzielcze), ograniczające do 6 miesięcy wysokość wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy członka spółdzielni pracy pozostającego w spółdzielczym stosunku pracy i przywróconego do pracy po bezprawnym wykluczeniu go ze spółdzielni oraz wyłączone dochodzenie dalszych roszczeń odszkodowawczych na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego za czas pozostawania bez pracy, są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 2, art. 24, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 58 ust. 1 Konstytucji. W przywołanej sprawie skarżący kwestionował wskazane wyżej przepisy prawa spółdzielczego w zakresie, w jakim po przywróceniu go do pracy ograniczają one do 6 miesięcy wysokość jego wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy i wykluczają dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów prawa cywilnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacja art. 188 § 2 prawa spółdzielczego dotyczy szczególnego sposobu określenia odszkodowania za niezgodne z prawem zdarzenie (rozwiązanie spółdzielczego stosunku pracy). Odwołanie się do „wynagrodzenia” jest zaś tylko sposobem obliczenia takiego zryczałtowanego odszkodowania; podobnie jak w wypadku wadliwego rozwiązania umowy o pracę w ogólności, obowiązujący reżym prawny nie zapewnia wypłacenia „zaległego” wynagrodzenia za pracę, w okresie gdy stosunek pracy był rozwiązany (choć jak to się później okazało – wadliwie). W uzasadnieniu wskazano ponadto, że wszystkie roszczenia odszkodowawcze podlegają wprawdzie konstytucyjnej ochronie, ale równocześnie regulacja konstytucyjna nie pozostawia wątpliwości co do zakresu ochrony udzielonej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu cywilistycznym. Ochrona ta nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia dotyczą nawet własności i są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji). Równocześnie Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że polski system prawa przewiduje co do zasady, iż wypłata świadczeń zastępujących utratę zarobków z przyczyn określonych w stosownych przepisach „obejmuje z reguły ściśle określony, ograniczony okres, np. wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy lub zasiłek dla bezrobotnych”, akceptując argumentację, że takie czasowe ograniczenia są związane z charakterem tych świadczeń, a ich „nieograniczoność w czasie mogłaby prowadzić do zaprzeczenia ich istoty i eliminować motywację do poszukiwania i podejmowania nowego zatrudnienia”. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaakceptował przy tym utrwaloną linię orzecznictwa Sądu Najwyższego, przyjmującą, że: „regulacja roszczeń pracownika w razie wadliwego rozwiązania spółdzielczej umowy o pracę ma charakter wyczerpujący i w związku z tym nie ma podstaw do sięgania do art. 471 k.c. (w związku z art. 300 k.p.) i zasądzenia odszkodowania ponad to, co wynika z przepisów tego prawa”. Podsumowując: w wyroku o sygn. SK 34/01 Trybunał Konstytucyjny opowiedział się wprost

za konstytucyjnością „normy kolizyjnej”, która została zakwestionowana przez pytający sąd w niniejszej sprawie. Konstatacji tej nie zmieniają różnice płynące z zakresu zaskarżenia w obu sprawach.

3.2.2. Rekonstruując linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą możliwości ograniczania przez ustawodawcę odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy za wadliwe rozwiązanie stosunku pracy, przywołać należy także wyrok z 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, w którym Trybunał ocenił konstytucyjność art. 471 k.p. W uzasadnieniu wyroku zauważył, że przysługujące pracownikowi prawo do odszkodowania jest jednym ze środków ochrony stosunku pracy przed wadliwym wypowiedzeniem umowy o pracę. Źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy jest umowa o pracę (lub akt równoważny), a przesłanką odpowiedzialności – ustalenie przez sąd naruszenia przez pracodawcę przepisów prawa pracy co do zakresu wypowiedzania stosunku pracy lub brak odpowiedniego uzasadnienia wypowiedzenia. Odpowiedzialność pracodawcy została określona jako „szczególnego rodzaju odpowiedzialność z tytułu dokonania wadliwej czynności prawnej, występująca bez względu na powstanie rzeczywistej szkody”. Trybunał uznał, że art. 471 k.p. jest zgodny z art. 64 ust. 2 (zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych) oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) oraz jednocześnie nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji (zasada, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej).

3.3. Wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, i jego skutki.

3.3.1. Utrwalone stanowisko orzecznictwa, także trybunalskiego, oraz doktryny zostało zakwestionowane w wyroku z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 58 w związku z art. 300 k.p., rozumiany w ten sposób, że wyłącza dochodzenie innych, niż określone w art. 58 k.p., roszczeń odszkodowawczych, związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza prawa majątkowe pracownika w sposób sprzeczny z zasadami sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „odszkodowanie”, o którym mowa w art. 58 k.p., nie jest odszkodowaniem *sensu stricto*, mającym na celu wyrównanie szkody wyrządzonej pracownikowi przez bezprawne rozwiązanie z nim umowy o pracę bez wypowiedzenia, lecz jest ono *sui generis* świadczeniem majątkowym, pełniącym funkcję sankcji („ustawowej kary pieniężnej”) wobec pracodawcy za bezprawne działanie, a w pewnych tylko sytuacjach *de facto* pełni także funkcję odszkodowania lub zadośćuczynienia. Zdaniem Trybunału, sprawa naprawienia szkody wyrządzonej pracownikowi przez sprzeczne z prawem rozwiązanie z nim umowy o pracę nie została więc w art. 58 k.p., ani w innych przepisach prawa pracy, wyczerpująco uregulowana. W związku z tym, na podstawie art. 300 k.p., należy w tym zakresie stosować odpowiednio właściwe przepisy kodeksu cywilnego, w szczególności art. 415 i nast. k.c. lub art. 471 i nast. k.c.

3.3.2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 18/05 stał się źródłem wielu wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie prawa pracy. Wątpliwości wynikały stąd, że Trybunał bezpośrednio nie zakwestionował konstytucyjności ograniczenia odszkodowania unormowanego w art. 58 k.p., lecz jedynie odniósł się do konstytucyjności wyłączenia innych roszczeń odszkodowawczych mogących przysługiwać pracownikowi, które nie zostały określone w kodeksie pracy. Przyjęty więc w polskim prawie pracy (a opisany powyżej w punkcie 2 uzasadnienia) system ograniczonego odszkodowania związanego z wadliwym rozwiązaniem umowy o pracę został *de iure* utrzymany w polskim porządku prawnym. Spowodowało to wątpliwości, w jakim zakresie wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 18/05 zachowuje znaczenie w procesie rozumienia i interpretacji pozostałych przepisów kodeksu pracy dotyczących majątkowych roszczeń pracownika z tytułu bezprawnego rozwiązania z nim stosunku pracy, w tym także art. 57 § 1 k.p. W szczególności wskazuje się niekiedy, że wyrok ten powinien mieć przełożenie także na inne ograniczone wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy zasądzone przy przywróceniu do pracy (por. M. Gersdorf, *Otwarte drzwi dla odpowiedzialności cywilnej pracodawcy za wadliwe zwolnienie pracownika – i co dalej?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 1/2008, s. II okładki; Taż, *Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy w świetle ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] *Ochrona trwałości...*, s. 97; A. Musiała, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2007 r., SK 18/05*, „Państwo i Prawo” z. 12/2008, s. 127; K. Jaśkowski, *Wpływ wyroku...*, s. 9-10; E. Sochacka, *Odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia*, „Monitor Prawa Pracy” nr 3/2010, s. 163-164; W. Sanetra, *Odszkodowanie „cywilne” za wadliwe...*, s. 177-183; L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2012, s. 134).

3.3.3. Skutkiem wyroku jest zapoczątkowanie linii orzeczniczej umożliwiającej pracownikowi odwołanie się do przepisów prawa cywilnego w sytuacji rażąco wadliwego zachowania pracodawcy, polegającego na umyślnym naruszeniu przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę (por. wyroki SN z: 28 stycznia 2009 r., sygn. akt I PK 135/08, OSNP nr 15-16/2010, poz. 188; 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt II PK 28/10, OSNP nr 23-24/2011, poz. 296 z glosą aprobującą w tym zakresie A. Drozda, OSP z. 4/2012, poz. 37; 22 czerwca 2010 r., sygn. akt

I PK 38/10, OSNP nr 23-24/2011, poz. 290; 4 listopada 2010 r., sygn. akt II PK 112/10, Lex nr 707870). W orzeczeniach tych przyjmuje się, że zakres odszkodowania należnego pracownikowi nie jest zamknięty i możliwa jest odpowiedzialność pracodawcy na podstawie art. 415 k.c., w sytuacji, gdy jego zachowanie wypełnia przesłanki deliktu wyrządzonego pracownikowi. Dotyczy to jednak jedynie sytuacji szczególnie kwalifikowanego zachowania pracodawcy, polegającego na zamierzonym (z winy umyślnej) naruszeniu przepisów o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia (tak SN w wyroku o sygn. akt II PK 112/10; zob. też wyrok SN o sygn. akt II PK 28/10).

Trybunał zwraca uwagę, że w żadnym z przywołanych orzeczeń Sądu Najwyższego podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy nie był jednak art. 57 § 1 k.p.

3.3.4. Kwestia roszczeń przysługujących pracownikowi w wypadku przywrócenia go do pracy, na tle zbliżonej do art. 57 § 1 k.p. normy zawartej w art. 47 k.p., stała się przedmiotem pogłębionej analizy w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r. (sygn. akt I PZP 2/09 z głosą aprobującą K. Terpiłowskiej, OSP z. 9/2010, poz. 88). W uchwale tej przyjęto, że pracownik, który podjął pracę w wyniku przywrócenia go do pracy na poprzednich warunkach przez sąd pracy po ustaleniu, że wypowiedzenie przez pracodawcę umowy o pracę na czas nieokreślony było nieuzasadnione lub naruszało przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, nie ma prawa do odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego ponad przysługujące mu na podstawie art. 47 k.p. wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy. W wyroku tym wskazano, że: „wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., [sygn.] SK 18/05, ma (...) określony w nim walor prawny wyłącznie w odniesieniu do art. 58 k.p.”. Sąd Najwyższy dla uzasadnienia swojego stanowiska powołał się na wcześniej omówione orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w tym przywołał obszernie fragmenty uzasadnienia wyroku z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01. Pogląd wyrażony w uchwale siedmiu sędziów został przyjęty w kilku kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. wyroki SN z: 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt II PK 310/09, Lex nr 602698; 4 listopada 2010 r., sygn. akt II PK 106/10, OSNP nr 3-4/2012, poz. 30; w tym też kierunku wyrok SN z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II PK 76/11, Lex nr 1165994). Warto też zwrócić uwagę na jedno z wcześniejszych orzeczeń, a mianowicie wyrok SN z 16 stycznia 2009 r. (sygn. akt I PK 138/08, OSNP nr 15-16/2010, poz. 184), wydany na tle stanu faktycznego, w którym – identycznie, jak ma to miejsce w sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający – pracownik przywrócony do pracy dochodził dodatkowego odszkodowania, powyżej świadczenia określonego w art. 57 § 1 k.p. Sąd Najwyższy przyjął, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, odnosi się jedynie do art. 58 k.p., co doprowadziło do uznania, że na tle art. 57 § 1 k.p. wyłączone jest dochodzenie „dalszego odszkodowania” na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

3.4. Podsumowanie.

Wyżej poczynione ustalenia wykazały zasadniczą zbieżność wyrażonego w niniejszym uzasadnieniu stanowiska Trybunału, orzecznictwa sądowego oraz nauki co do roli roszczenia regulowanego w kwestionowanym przepisie kodeksu pracy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, także po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o sygn. SK 18/05, podtrzymana jest wykładnia, zgodnie z którą przyznane pracownikowi w art. 57 § 1 k.p. roszczenie o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy wyłącza sięganie do przepisów kodeksu cywilnego. Przepis ten i statuowane w nim roszczenie pełni przede wszystkim funkcję kompensacyjną (a nie – represyjną), tj. w założeniu ustawodawcy celem art. 57 § 1 k.p. jest naprawienie szkody wyrządzonej pracownikowi naruszeniem umownego obowiązku przez pracodawcę. W dalszym ciągu Trybunał będzie więc oceniał zgodność z Konstytucją art. 57 § 1 k.p. rozumianego jako przepis wyłączający możliwość poszukiwania – przez art. 300 k.p. – uzupełniającej ochrony na podstawie art. 471 i nast. k.c. Ustalenie, że tak rozumiany przepis narusza któryś z powołanych wzorców kontroli nie oznaczałoby jednak wyeliminowania go z porządku prawnego, a jedynie – zgodnie z oczekiwaniem sądu pytającego – otwierałoby przed pracownikiem drogę do poszukiwania dalej idącej ochrony na podstawie art. 471 k.c.

4. Ocena konstytucyjności art. 57 § 1 k.p.

4.1. Zgodność ryczałtowego określenia wysokości świadczenia należnego pracownikowi z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4.1.1. Zgodnie z art. 57 § 1 k.p., pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia, przysługuje „wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy”, ograniczone maksymalnie do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, które otrzymałby on za wykonaną pracę. Celem tego świadczenia – jak wyżej ustalił Trybunał – jest rekompensata szkody doznanej przez pracownika. Ustawa nie nazywa jednak świadczenia „odszkodowaniem”, gdyż w logice przyjętej przez ustawodawcę (art. 56-58 k.p.) na tle art. 57 § 1 k.p. mamy do czynienia z naprawieniem szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego. Chodzi zatem o stworzenie sytuacji, w jakiej

znalazłby się pracownik, gdyby go nie zwolniono z pracy: pracuje nadal (fikcja zatrudnienia) i otrzymuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy. Przyjęty w kwestionowanym przepisie sposób naprawienia szkody, w świetle przepisów kodeksu cywilnego, jest metodą rekompensaty uszczerbku majątkowego równoprawną ze świadczeniem odszkodowawczym. Trybunał wyraża przekonanie, że – w założeniu ustawodawcy – mimo ograniczenia należnego pracownikowi wynagrodzenia do 3-miesięcznej należności za pracę, świadczenie to miało w pełnym zakresie kompensować doznany przez niego uszczerbek. Jak słusznie wskazano w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r. (sygn. akt I PZP 2/09) regulacje określające system sankcji związanych dla pracodawcy z wadliwym rozwiązaniem stosunku pracy tworzone były przy założeniu szybkiego i sprawnego dochodzenia przez pracownika roszczeń z tego tytułu. Takiemu założeniu, szybkiego i sprawnego orzekania, miał służyć uproszczony system ich dochodzenia.

4.1.2. Trybunał stwierdza, że współcześnie przedstawione wyżej założenie, leżące u podstaw ryczałtowej rekompensaty pieniężnej towarzyszącej restytucji stosunku zatrudnienia, w wielu przypadkach nie odpowiada rzeczywistości. Zdarza się, że procesy o przywrócenie do pracy trwają latami, czego najlepszym przykładem jest sprawa, na tle której powstało pytanie prawne. W takich wypadkach niewątpliwie część uszczerbku majątkowego, jaki dotyka zwolnionego pracownika, pozostaje bez kompensacji. Powstaje pytanie, czy w tej sytuacji art. 57 § 1 k.p. czyni zadość standardowi z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału, sam fakt, że w określonych sytuacjach postępowanie, które zakończy się wyrokiem przywracającym pracownika do pracy, przedłuży się poza okres przewidziany początkowo przez ustawodawcę dla rozstrzygnięcia tego typu spraw, co pociąga za sobą brak pokrycia części uszczerbku majątkowego doznanego przez pracownika, nie może przesądzać o naruszeniu przez kwestionowany przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji. Oceniając art. 57 § 1 k.p. z perspektywy konstytucyjnego standardu ochrony praw majątkowych należy bowiem wziąć pod uwagę wskazane niżej argumenty, dotyczące zarówno wzorca kontroli, jak i ocenianego przepisu.

4.1.3. Gdy chodzi o wzorzec kontroli, zostało już ustalone (pkt 1.2.2. uzasadnienia), że z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie wynika zasada pełnego odszkodowania, a więc nie istnieje konstytucyjny obowiązek zapłaty – w każdej sytuacji – pełnego odszkodowania, tj. obejmującego zarówno poniesione straty – *damnum emergens*, jak i nieuzyskane korzyści – *lucrum cessans*. Co więcej, także w doktrynie prawa cywilnego, do którego nawiązuje sąd pytający, nie można mówić o istnieniu zasady pełnego odszkodowania w znaczeniu absolutnym (por. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Zasada pełnego odszkodowania (mity i rzeczywistość)*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1082-1083; Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-449¹*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 1341). Zasada pełnej kompensacji doznaje szeregu wyjątków. W samym kodeksie cywilnym wysokość odszkodowania może być bowiem – dla przykładu – ograniczona jedynie do tzw. ujemnego interesu umowy (art. 72 § 2, art. 387 § 2, art. 390 § 1, art. 391, art. 566 § 1 i art. 574 k.c.); poniesionych rzeczywistych strat (art. 438 k.c.); ograniczona górną granicą (np. „stokrotna należność za dostarczone mieszkanie” – art. 849 § 1 k.c.; „zwykła wartość rzeczy” – art. 788, art. 801 i art. 855 § 4 k.c.) lub może podlegać miarkowaniu (np. tzw. *ius moderandi* – art. 440 k.c.). Zmniejszenie obowiązku odszkodowawczego może wynikać z zasady *compensatio lucri cum damno*, a także zasady uwzględnienia przewidzianego w art. 362 k.c. przyczynienia się poszkodowanego. Rolę ograniczenia wysokości należnego poszkodowanemu odszkodowania spełnia w wielu wypadkach również koncepcja adekwatnego związku przyczynowego.

Wszystkie przywołane przykłady ograniczenia zakresu odszkodowania w prawie cywilnym, choć dowodzą pewnej iluzoryczności zasady pełnego odszkodowania, nie oznaczają jednak oczywiście, że limitowanie kompensacji w danym wypadku nie powinno podlegać ocenie w zakresie zgodności z zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z punktu widzenia arbitralności ustawodawcy. W rozpatrywanej sprawie konieczne jest więc wskazanie racji leżących u podstaw rozwiązania legislacyjnego przyjętego w kwestionowanym przepisie.

4.1.4. Uzasadnienie wynikającego z art. 57 § 1 k.p. ograniczenia rekompensaty majątkowej należnej pracownikowi Trybunał rozpoczyna od przypomnienia argumentów tradycyjnie przywoływanych w nauce i orzecznictwie. W przyjętej w kodeksie pracy normatywnej koncepcji przysługują pracownikowi zryczałtowane świadczenie w postaci wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy bez względu na to, czy pracownik poniósł jakąkolwiek szkodę oraz bez konieczności prowadzenia postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie jej wystąpienia lub wykazania innych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym – związku przyczynowego. Pracownik korzysta ponadto z uproszczonego i wolnego od kosztów postępowania sądowego. Przysługujące pracownikowi niewątpliwie ułatwienia w skutecznym dochodzeniu roszczenia majątkowego mają łagodzić, w pewnym przynajmniej stopniu, ewentualną stratę, jakiej pracownik doznaje, jeśli w konkretnym przypadku zryczałtowane świadczenie jest niższe od doznanego uszczerbku. Trybunał zwraca uwagę, że sąd – zasądzając na rzecz pracownika świadczenie z art. 57 § 1 k.p. – nie bierze pod uwagę żadnej ze wskazanych wyżej okoliczności, które – według kodeksu cywilnego – wpływają na zmniejszenie należnego odszkodowania.

W szczególności nie uwzględnia ani przyczynienia się pracownika, ani faktu uzyskiwania przez niego dochodów w okresie braku pozostawania z pracodawcą w stosunku pracy, co jest oczywiście korzystne dla pracownika.

4.1.5. Trybunał podkreśla jednak szczególnie wagę argumentów, które pojawiły się w zmienionym systemie społeczno-gospodarczym, w którym pracodawcami – co do zasady – są prywatni przedsiębiorcy. Nawiązując do ustaleń w kwestii wzorców kontroli, Trybunał zwraca uwagę, że – zgodnie z art. 20 Konstytucji – podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. W świetle tej zasady należy przyjąć, że obowiązujące przepisy o ochronie pracowników przed wadliwym rozwiązaniem z nimi stosunku pracy muszą brać pod uwagę nie tylko interes pracownika, ale też kontraktowy charakter stosunku pracy oraz warunki gospodarki rynkowej, w których działa typowy pracodawca, a które chronione są przez art. 22 Konstytucji. Wynika z tego kilka wniosków co do zakresu odpowiedzialności za niezgodne z prawem zwolnienie.

Po pierwsze, oceniane unormowanie kodeksu pracy jest pewną wypadkową pomiędzy regulacją umowy o pracę a regulacją umowy cywilnoprawnej. Umowa cywilnoprawna zawarta na czas nieokreślony z założenia jest bowiem umową nietrwałą, którą można wypowiedzieć w każdym czasie bez wskazania przyczyny (por. art. 365¹ k.c.). Umowa zaś o pracę zawarta na czas nieokreślony ma mieć z założenia charakter trwały, niezależny od zmieniającej się sytuacji gospodarczej i aktualnego interesu pracodawcy w kontynuowaniu zatrudnienia. Oznacza to, że pracownicze zatrudnienie, co do zasady niewątpliwie będące źródłem zysku pracodawcy, wiąże się też z określonym ryzykiem, zwłaszcza w okresie dekonunktury czy kryzysu gospodarczego. W związku z tym Trybunał przypomina, że świadczenie pieniężne przyznawane pracownikowi przywracanemu do pracy stanowi jeden z dwóch elementów sankcji niezgodnego z prawem zwolnienia. Podstawowym jest obowiązek dalszego zatrudnienia, który to obowiązek – z punktu widzenia pracodawcy – może przedstawiać zasadniczy ciężar ekonomiczny. Przyjęcie szerokiej odpowiedzialności pracodawcy mogłoby wpłynąć na pogłębienie niechęci do zatrudnienia pracowniczego i częstszego jeszcze niż obecnie stosowania zatrudnienia cywilnoprawnego, a w każdym razie pogłębiliby tendencję do zatrudniania na czas określony. W interesie pracowników te tendencje na pewno należy minimalizować.

Po drugie, w kontekście umownego charakteru relacji pracowniczej, zakładającej pewną równowagę praw i obowiązków stron, Trybunał zwraca uwagę na ukształtowanie przez ustawodawcę rozwiązania stosunku pracy przez pracownika. Zdaniem Trybunału, zasada ograniczonego świadczenia pracodawcy nie powinna być nadmiernie poszerzana także z tego względu, że pracownik ma nieograniczoną i pełną wolność rozwiązywania za wypowiedzeniem umów o pracę, zaś w przypadku rozwiązania bez wypowiedzenia jego odpowiedzialność wobec pracodawcy ogranicza się do trzymiesięcznego wynagrodzenia (art. 612 § 1 w związku z art. 611 i w związku z art. 55 § 11 k.p.). W razie uznania niekonstytucyjności art. 57 § 1 k.p. w zakresie, w jakim wyłącza on zastosowanie przepisów prawa cywilnego, pojawiałoby się pytanie, czy pracodawca, który w związku z wadliwym rozwiązaniem przez pracownika umowy o pracę bez wypowiedzenia poniósł szkodę wyższą niż określona w art. 612 § 1 k.p., może dochodzić uzupełniającego odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Sytuacja taka może mieć w praktyce miejsce, zwłaszcza gdy pracownik posiada szczególne kwalifikacje, często nabyte na koszt pracodawcy. W takich sytuacjach powstawałoby pytanie, czy prawo majątkowe (do odszkodowania) przysługujące pracodawcy nie powinno być chronione w pełni na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji, przez dopuszczenie możliwości zasądzenia dodatkowego odszkodowania na podstawie art. 471 i nast. k.c.

Po trzecie, Trybunał przeciwstawia się zdecydowanie porównywaniu ograniczonej sankcji majątkowej z art. 57 § 1 k.p. z nieograniczoną sankcją, jaka spotyka pracownika w razie umyślnego wyrządzenia szkody pracodawcy (art. 122 k.p.). Takie porównanie, przywołane w uzasadnieniu pytania prawnego jako argument przemawiający za dopuszczeniem stosowania kodeksu cywilnego przy określaniu roszczeń zwolnionego pracownika, jest metodologicznie niepoprawne a – co ważniejsze – wprowadza w błąd co do obowiązującego stanu prawnego. Nie można bowiem porównywać obowiązku rekompensaty szkody spowodowanej niezgodnym z prawem zwolnieniem z obowiązkiem powstającym w razie wyrządzenia szkody drugiej stronie w okresie zatrudnienia, gdyż chodzi o dwie różne sytuacje. Porównania sankcji rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, jaka spotyka – z jednej strony – pracownika, z drugiej strony – pracodawcę, Trybunał dokonał powyżej. Jeśli natomiast porównujemy położenie stron w razie wyrządzenia szkody w czasie trwania stosunku pracy, to Trybunał przypomina, że pracodawca odpowiada za wszystkie szkody wyrządzone pracownikowi na zasadach ogólnych, tj. art. 471 i nast. k.c., w pełnym zakresie. Jak wyżej wskazano (pkt 3.1.6. uzasadnienia), ograniczenie odpowiedzialności za niezgodne z prawem zwolnienie jest wyjątkiem od – obowiązującej kierunkowo także w prawie pracy – zasady pełnego odszkodowania. Powoływanie art. 122 k.p., jako argumentu w dyskusji na temat konstytucyjności sankcji wadliwego zwolnienia z pracy, wprowadza zatem w błąd co do stanu prawnego, gdyż –

wbrew obowiązującemu prawu – sugeruje limitowanie odpowiedzialności pracodawcy za szkody wyrządzone pracownikowi w okresie zatrudnienia.

Po czwarte, różnice w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy związanej z wadliwym rozwiązaniem przez niego umowy o pracę w stosunku do regulacji cywilnoprawnych mają swoje uzasadnienie w charakterze i funkcjach norm prawa pracy. Trybunał w pełni podziela pogląd, że: „Prawo pracy, oczywiście genetycznie związane z prawem cywilnym, stanowi samodzielną gałąź prawa, a związki prawa pracy z prawem cywilnym niejako współistnieją z istotnymi różnicami zachodzącymi pomiędzy stosunkami pracy a stosunkami zobowiązaniowymi prawa cywilnego. Podstawą tych różnic są odmienne funkcje społeczne, jakie nadaje się przepisom prawa cywilnego i prawa pracy. W przypadku tych ostatnich szczególne znaczenie ma bowiem kompromis partnerów społecznych i konieczność wyważenia usprawiedliwionych interesów pracodawcy i pracownika, tak by nie doszło do naruszenia symetrii ich uprawnień i obowiązków wynikających ze stosunku pracy. Odrębności te powodują konieczność oceniania charakteru prawnego stosunku pracy, a w konsekwencji także skutków niewykonania obowiązków składających się na treść tego stosunku, często odmiennie od stosunków cywilnoprawnych” (K. Terpiłowska, *Glosa do uchwały siedmiu sędziów SN z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. I PZP 2/09*, OSP nr 9/2010, s. 621). Dokonany przez ustawodawcę wybór wysokości świadczenia należnego pracownikowi w związku z rozwiązaniem z nim przez pracodawcę umowy o pracę wynika ze specyfiki stosunku pracy oraz oparty został na racjonalnym kompromisie, godzącym usprawiedliwione interesy pracownika i pracodawcy (zob. szeroko M. Seweryński, *Wybrane problemy konstytucyjne kodyfikacji prawa pracy*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 15-16).

Trybunał stwierdza, że – w świetle wyrażających zasady ustrojowe art. 20, art. 22 i art. 24 Konstytucji – poszukiwanie kompromisu między interesem pracowników i pracodawców wydaje się wręcz konstytucyjnym nakazem. Obowiązujące przepisy o ochronie pracowników przed wadliwym rozwiązaniem z nimi stosunku pracy muszą brać pod uwagę nie tylko interes pracownika, ale też kontraktowy charakter stosunku pracy oraz warunki gospodarki rynkowej, w których działa typowy pracodawca, a które chronione są przez art. 22 Konstytucji. Brak możliwości dochodzenia przez pracownika przywróconego do pracy uzupełniającego odszkodowania na podstawie przepisów prawa cywilnego o odpowiedzialności za nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 471 i nast. k.c.), rozpatrywany na tle przywołanych zasad konstytucyjnych, wydaje się celowy. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podziela pogląd, wyrażony na tle art. 47 k.p. we wcześniejszym wyroku Trybunału z dnia 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, zgodnie z którym dyferencjacja roszczeń pracowniczych z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy ma racjonalne i społeczne uzasadnienie.

4.1.6. W konsekwencji trudno utrzymać twierdzenie, że ryczałtowe określenie wysokości świadczenia pieniężnego towarzyszące przywróceniu pracownika do pracy narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych. Trybunał wykazał, że art. 64 ust. 1 Konstytucji nie statuuje „prawa do pełnego odszkodowania”, w rozumieniu wynikającym z prawa cywilnego, do którego stosowania dąży sąd pytający, lecz – głosząc w sposób generalny ochronę „innych praw majątkowych” – zawiera nakaz określania zakresu ochrony prawa majątkowego stosownie do relacji umownej zachodzącej między dwoma podmiotami. W ocenianym przypadku, określenie praw pracownika musi uwzględniać prawa przysługujące pracodawcy, zwłaszcza chronione konstytucyjnie. Trybunał stwierdza zatem, że – mimo zasadniczej zmiany systemu społeczno-gospodarczego i związanej z nią sytuacji na rynku pracy – utrzymanie art. 57 § 1 k.p. w systemie prawa jest nadal uzasadnione. Nawet bowiem jeśli w konkretnym wypadku świadczenie przyznane na podstawie art. 57 § 1 k.p. nie pokrywa w pełni uszczerbku doznanego przez pracownika, ograniczenie ochrony jego praw uzasadnione jest ochroną interesu drugiej strony umowy i odpowiada konstytucyjnemu standardowi z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Powyższa konstatacja nie wyklucza jednak stwierdzenia niekonstytucyjności art. 57 § 1 k.p., gdyby okazało się, że przewidziany w nim zakres indemnizacji przyznanej pracownikowi narusza standard wyznaczony przez art. 24 Konstytucji odczytywany w kontekście konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej.

4.2. Zgodność art. 57 § 1 k.p. z art. 24 i art. 2 Konstytucji.

4.2.1. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że choć przedmiotem oceny zasadniczo jest wysokość roszczenia o zapłatę, jakie ustawodawca przyznał pracownikowi, to – oceniając konstytucyjność art. 57 § 1 k.p. z perspektywy zasady ochrony pracy i sprawiedliwości społecznej (art. 24 i art. 2 Konstytucji) – nie sposób pominąć faktu współwystępowania tego roszczenia z przywróceniem pracownika do pracy. Trzeba pamiętać, że w stanie faktycznym objętym hipotezą art. 57 § 1 k.p. – po wadliwym rozwiązaniu z pracownikiem zawartej na czas nieokreślony umowy o pracę bez wypowiedzenia – nastąpiło przywrócenie pracownika do pracy, a przepis ten określa jeden z dwu elementów składających się na kompensatę uszczerbku spowodowanego rozwiązaniem umowy. Ocena konstytucyjności samego tylko świadczenia pieniężnego przewidzianego w kwestionowanym przepisie, prowadzona z pominięciem faktu jednoczesnego przywrócenia stanu poprzedniego, opierając

się na fałszywym założeniu, nie mogłaby przynieść godnego akceptacji wyniku. Ochrona praw pracownika oraz trwałości jego stosunku zatrudnienia w sytuacji objętej hipotezą art. 57 § 1 k.p. odbywa się przede wszystkim przez przywrócenie go do pracy oraz możliwość dalszego pobierania (od momentu przywrócenia do pracy) wynagrodzenia za wykonywaną pracę.

4.2.2. W orzecznictwie trafnie podkreśla się, że orzeczenie sądu pracy o przywróceniu pracownika do pracy („orzeczenie restytucyjne”), które prowadzi do ponownego zatrudnienia pracownika po zgłoszeniu przez niego gotowości niezwłocznego podjęcia pracy w ciągu 7 dni od przywrócenia do pracy (art. 48 § 1 k.p.), ma dla niego „inną wartość faktyczną i normatywną (...) od uzyskanych świadczeń odszkodowawczych, których celem jest rekompensowanie skutków trwałej utraty dotychczasowego zatrudnienia oraz potencjalnych trudności w znalezieniu innego zajęcia zarobkowego” (tak Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt I PZP 2/09). Przywrócenie pracownika do pracy zapewnia pracownikowi ochronę socjalną, co zabezpiecza go przed możliwym wykluczeniem społecznym. W przypadku orzeczenia o przywróceniu do pracy pracownik odzyskuje bowiem zatrudnienie na poprzednich warunkach pracy i płacy, co rekompensuje mu podstawową szkodę wyrządzoną przez pracodawcę, wynikającą z pozbawienia pracownika zatrudnienia oraz środków utrzymania. Ingerencja ustawodawcy w istniejący pomiędzy pracodawcą a pracownikiem stosunek pracy ma na celu przede wszystkim ochronę pracownika przed negatywnymi skutkami rozwiązania z nim przez pracodawcę umowy o pracę. Jeżeli poszanowanie godności człowieka wymaga ochrony przed wykluczeniem społecznym, spowodowanym złą sytuacją materialną, a praca jest źródłem utrzymania, to przywrócenie pracownika do pracy eliminuje ryzyko jego społecznego wykluczenia. Ustawodawca rozwiązanie takie przyjął ze względu na specyfikę stosunku pracy i – w ocenie Trybunału – rozwiązanie to jest oczywiście zgodne z konstytucyjną zasadą ochrony trwałości tego stosunku. W szczególności Trybunał podkreśla, że walor przywrócenia do pracy jako instrumentu chroniącego interes pracownika jest niezależny od wysokości przyznanego mu poza tym świadczenia pieniężnego. Już z tego powodu można uznać, że regulacja art. 57 § 1 k.p. nie narusza wyprowadzanej z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji ochrony pracy. W zarysowanej perspektywie przyznane pracownikowi w art. 57 § 1 k.p. „wynagrodzenie za pracę” może być traktowane jako świadczenie uzupełniające względem podstawowego sposobu naprawienia szkody majątkowej i krzywdy istniejącej po stronie pracownika, a brak możliwości dochodzenia „uzupełniającego” i „pełnego” odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego nie wpływa na stabilizację zatrudnienia pracownika już przywróconego do pracy.

W ocenie Trybunału, powyższe uwagi pozwalają uznać, że o ile z poprzednio obowiązującej regulacji art. 19 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprost można było wywodzić ochronę trwałości stosunku pracy, jako obowiązku utrzymywania zatrudnienia realizującego „prawo do pracy”, o tyle na tle przepisów obowiązującej Konstytucji ochrona trwałości zatrudnienia powinna być ujmowana w innej perspektywie, uwzględniającej zasadnicze zmiany gospodarcze jakie nastąpiły w kraju, w szczególności zminimalizowanie roli państwa jako pracodawcy i wolność działalności gospodarczej przysługującą prywatnym pracodawcom. Gwarantujące tę wolność art. 20 oraz art. 22 Konstytucji poprzedzają przepis statuujący ochronę pracy (art. 24). Obecnie ochrona trwałości zatrudnienia musi być zatem kształtowana jako wynik kompromisu między wyrażonymi w rozdziale I Konstytucji zasadami tworzącymi fundament Rzeczypospolitej. Istnienie art. 24 Konstytucji nie przesądza więc o niekonstytucyjności przepisów kodeksu pracy, które ograniczają – w zestawieniu z przepisami prawa cywilnego – zakres roszczeń pracownika przysługujących mu w wypadku wadliwego rozwiązania z nim umowy o pracę.

4.2.3. Zdaniem Trybunału, przywołane względy przemawiają też za uznaniem zgodności kwestionowanego rozwiązania z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości, a Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją jedynie wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości („jest niewątpliwe i ewidentne”) – por. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95 oraz wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99. Ponadto, zgodnie z wyrokiem TK o sygn. K 5/99, wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych, wśród których należy wymienić przede wszystkim art. 20 Konstytucji, a także „uwzględnienia szerokiego zakresu swobody pozostawionej ustawodawcy przy urzeczywistnianiu praw socjalnych”. Na konieczność uwzględniania art. 20 Konstytucji i wskazanych w nim kryteriów, przy próbie określania granic sprawiedliwości społecznej, wskazano także w wyroku TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

4.2.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – identycznie jak miało to miejsce w odniesieniu do art. 24 Konstytucji – także w świetle art. 2 Konstytucji obowiązujące przepisy o ochronie pracowników przed wadliwym rozwiązaniem z nimi stosunku pracy, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, muszą uwzględniać kontraktowy charakter stosunku pracy oraz warunki gospodarki rynkowej, w których działa typowy pracodawca.

Wynika to z zestawienia art. 2 z art. 20 Konstytucji. Jak wskazano w wyroku z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów określonych świadczeń (tu pracowników) z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku finansują (tu pracodawców). Brak możliwości dochodzenia przez pracownika przywróconego do pracy uzupełniającego odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego nie stoi w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, pojmowaną jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych. Nie tworzy też niepopartych obiektywnymi racjami przywilejów dla wybranych grup obywateli (tu pracodawców). Stanowi bowiem element ustawowego kompromisu pomiędzy uregulowaniem przez ustawodawcę obowiązków pracodawcy, a regulacją uprawnień pracownika.

5. Deliktowa odpowiedzialność pracodawcy wobec pracownika.

Przeprowadzona powyżej analiza zgodności z Konstytucją art. 57 § 1 k.p. i będące jej wynikiem stanowisko Trybunału, według którego przepis ten nie narusza standardów konstytucyjnych, chociaż stanowi wyłączne źródło obowiązku naprawienia szkody, jakiej doznał pracownik na skutek niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia, pozostaje bez wpływu na odpowiedzialność deliktową pracodawcy wobec pracownika. Trybunał podziela pogląd SN, wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 4 listopada 2010 r. (sygn. akt II PK 112/10), zgodnie z którym „Odpowiedzialność za delikt ma tę cechę (walor), że nie można wyłączyć jej zastosowania przez określone «zadekretowanie», gdyż obowiązuje z mocy ustawy – art. 415 [k.c.]. Również z samej jej istoty nie może pozostawać w kolizji z odpowiedzialnością określoną w prawie pracy (art. 300 k.p.)”. Konsekwencją tego niewątpliwego spostrzeżenia jest twierdzenie, że gdy pracodawca z winy swej wyrządza szkodę pracownikowi, zobowiązany jest do jej naprawienia na zasadach ogólnych, tj. wynikających z kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego. Bycie pracodawcą nie stwarza immunitetu po stronie pracodawcy, ani też bycie pracownikiem nie pozbawia ochrony odszkodowawczej, jaką prawo cywilne przyznaje każdemu w razie zawinionego wyrządzenia szkody.

W modelu odpowiedzialności cywilnej, przyjętym przez polskiego ustawodawcę, możliwy jest zbieg podstaw odpowiedzialności, tj. – zgodnie z art. 443 k.c. – „Okoliczność, że działanie lub zaniechanie, z którego szkoda wynikła, stanowiło niewykonanie lub nienależyte wykonanie istniejącego uprzednio zobowiązania, nie wyłącza roszczenia o naprawienie szkody z tytułu czynu niedozwolonego (...)”. Oznacza to, że przyjęta w niniejszym wyroku kwalifikacja niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia jako nienależytego wykonania zobowiązania nie wyłącza roszczeń pracownika opartych na przepisach regulujących czyny niedozwolone. W razie bezprawnego rozwiązania umowy o pracę zbieg odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej, o którym mowa w art. 443 k.c., będzie – przykładowo – możliwy w przypadku, gdy zakomunikowanie nieprawdziwej przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę narusza dobra osobiste pracownika albo uwiacza jego godności. Doktryna i orzecznictwo już od dawna w takich sytuacjach dopuszczają, aby pracownik domagał się ochrony na podstawie zasad ogólnych – art. 23 i art. 24 oraz art. 448 k.c. (por. Ł. Pisarczyk, *Odszkodowanie...*, s. 18; T. Liszcz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cz. 1, s. 7; P. Machnikowski, *Uwagi o podstawie odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy...*, s. 147; wyrok SN z 16 listopada 2000 r., sygn. akt I PKN 537/00, z gloszą H. Szewczyk, „Państwo i Prawo” z. 4/2003, s. 126-129 oraz postanowienie SN z 13 lutego 2006 r., sygn. II PK 282/05, Legalis). Trybunał podkreśla ponadto, że działanie w celu wyrządzenia innej osobie szkody – choćby podejmowane w ramach stosunku zobowiązaniowego – zawsze jest kwalifikowane jako delikt (por. przykładowo uzasadnienie uchwały SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III CZP 68/09, OSNC nr 4/2010, poz. 52; Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 1556; P. Granecki, *Zasada bezwzględnej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną umyślnie (według kodeksu cywilnego)*, „Studia Prawnicze” nr 3-4/2000, s. 65 i nast.).

Trybunał zwraca wreszcie uwagę, że ustawodawca – dostrzegając zapewne najczęściej występujące w praktyce naruszenia przepisów regulujących rozwiązanie stosunku pracy, które mają znamiona deliktu – wprowadził do kodeksu pracy rozwiązania gwarantujące pracownikowi uzyskanie pełnego odszkodowania (w tym zadośćuczynienia) w wypadku naruszenia nakazu równego traktowania w zatrudnieniu (dyskryminacja) lub mobbingu (por. za wielu T. Liszcz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, cz. 2, s. 2-5). Zgodnie bowiem z art. 183d k.p. osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Takiego samego odszkodowania może żądać pracownik, który wskutek mobbingu rozwiązał umowę o pracę (art. 943 § 4 k.p.).

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjnego stwierdza, że pracodawca – w wypadku wyrządzenia pracownikowi szkody czynem niedozwolonym – jest zobowiązany do jej naprawienia na podstawie zasad ogólnych, których oceniany w niniejszym postępowaniu art. 57 § 1 k.p. nie wyłącza. Zdaniem Trybunału, wbrew obawom pytającego sądu, trudności dowodowe w dochodzeniu przez pracownika roszczeń w reżymie deliktowym nie

mogą być uznane za nadmierne, gdyż wina – jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego – obejmuje wszystkie jej postaci, także winę nieumyślną.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt P 46/11

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy):

– w zakresie, w jakim ogranicza wysokość świadczenia należnego pracownikowi przywróconemu do pracy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji;

– w zakresie, w jakim wyłącza dochodzenie przez pracownika przywróconego do pracy odszkodowania na podstawie art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) w związku z art. 300 k.p., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego.

Moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny błędnie zrekonstruował wskazany przez sąd pytający zakres zaskarżenia, a w rezultacie doprowadził do wydania wyroku, którego sentencja jest niespójna z uzasadnieniem.

Po pierwsze, ograniczył rozpoznanie sprawy jedynie do części zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym (braku możliwości dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 471 k.c. – por. cz. III, pkt 1.1.5. uzasadnienia wyroku), pominiawszy całkowicie drugi aspekt zaskarżonej regulacji, wyraźnie podnoszony w pytaniu prawnym – brak prawa do wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy (por. s. 4 *in fine* uzasadnienia pytania prawnego). Te elementy art. 57 § 1 k.p. zostały także wyraźnie uwypuklone przez przedstawiciela sądu pytającego podczas rozprawy, który wielokrotnie mówił o „dwóch płaszczyznach” niekonstytucyjności zaskarżonego rozwiązania, m.in. odpowiadając na pytania składu orzekającego o przedmiot kontroli i skutki ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (okoliczność tę należy niemniej traktować tylko jako dodatkowy argument, ponieważ przedmiot kontroli musi być wskazany w pisemnym pytaniu prawnym, tj. postanowieniu składu sądu rozpatrującego daną sprawę – por. art. 193 Konstytucji i art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny nie przewidział umorzenia postępowania w jakimkolwiek zakresie, uważam, że oznacza to nierozpoznanie części pytania prawnego, a dodatkowo powoduje naruszenie obowiązku należytego uzasadnienia podjętych rozstrzygnięć (por. art. 71 ust. 3 ustawy o TK).

Po drugie, choć sąd pytający ewidentnie kwestionował art. 57 § 1 k.p. zakresowo, nie znalazło to odpowiedniego odzwierciedlenia w sposobie sformułowania sentencji wyroku, dotyczącej tego przepisu w całości. Moim zdaniem, oznacza to wyjście poza wskazany w pytaniu prawnym zakres zaskarżenia, a więc narusza zasadę skargowości (por. art. 66 ustawy o TK). Zwracam przy tym uwagę, że pytanie prawne nie zawiera argumentów pozwalających zakwestionować art. 57 § 1 k.p. w całości – nawet więc gdyby przyjąć, że taka była intencja sądu pytającego, zakres orzekania należałoby ograniczyć do wskazanych wyżej aspektów tego przepisu, a w pozostałej części postępowanie umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK ze względu na brak uzasadnienia niekonstytucyjności innych aspektów zaskarżonego przepisu.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny powinien był – moim zdaniem – orzec o zgodności art. 57 § 1 k.p. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji w dwóch aspektach:

– w zakresie, w jakim ogranicza wysokość świadczenia należnego pracownikowi przywróconemu do pracy, oraz

– w zakresie, w jakim wyłącza dochodzenie innych roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 471 k.c. w związku z art. 300 k.p.

Uważam, że tak zrekonstruowany przedmiot zaskarżenia pozwala uznać, że analizowane pytanie prawne spełnia wszelkie przesłanki dopuszczalności i w takim kształcie powinno zostać zbadane merytorycznie.

2. Brak prawa pracownika przywróconego do pracy do wynagrodzenia za pełny okres pozostawania bez pracy.

Uważam, że przewidziane w art. 57 § 1 k.p. ograniczenie roszczeń pracownika przywróconego do pracy do wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy – pod warunkiem możliwości dochodzenia innych roszczeń odszkodowawczych (por. niżej) – jest zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji.

Moim zdaniem, wskazany przepis należy postrzegać jako minimum gwarancji ustawowych dla osób przywróconych do pracy, z którymi bezprawnie rozwiązano stosunek pracy. Jako swoiste „ryczałtowe” odszkodowanie ustawowe w niektórych wypadkach nie zapewnia ono pełnej rekompensaty utraconych zarobków, ale równocześnie jest oparte na pewnych korzystnych dla pracownika założeniach, takich jak brak konieczności wykazania winy pracodawcy i wysokości rzeczywiście poniesionej szkody przez pracownika, nieuwzględnianie ewentualnego przyczynienia się pracownika do bezprawnego rozwiązania z nim umowy o pracę oraz niepomniejszanie świadczenia o dodatkowe dochody uzyskiwane przez pracownika w okresie zwolnienia.

Uważam, że z tego powodu przyznanie pracownikowi przywróconemu do pracy wynagrodzenia w granicach wskazanych w art. 57 § 1 k.p. stanowi należyte wyważony kompromis między interesem pracownika i pracodawcy. Pracownikowi dostarcza ono pewnej minimalnej rekompensaty i daje poczucie zadośćuczynienia, nie promując równocześnie postaw pasywnych i braku aktywności zawodowej w okresie trwania sporu sądowego z pracodawcą. Pracodawcę mobilizuje zaś do przestrzegania zasad prawa pracy, ponieważ od odpowiedzialności wynikającej z zaskarżonego przepisu nie może on się uchylić (np. wskazując na szczególne okoliczności danej sytuacji), a równocześnie wypłacenie pracownikowi wynagrodzenia maksymalnie za 3 miesiące pozostawania bez pracy zazwyczaj nie jest dla pracodawcy nadmiernym obciążeniem finansowym. Wskazane w zaskarżonym przepisie „widełki” nawiązują do innych rozwiązań w zakresie prawa pracy (zwłaszcza maksymalnego ustawowego okresu pobierania wynagrodzenia w wypadku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem oraz odszkodowania należnego w wypadku bezprawnego rozwiązania umowy o pracę alternatywnie do przywrócenia do pracy i prawa do wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy – por. art. 36 § 1 pkt 3 i art. 58 w związku z art. 56 k.p.). Respektują one także zasadę wyższego poziomu gwarancji dla pracowników szczególnie chronionych (por. art. 57 § 2 k.p.).

Moim zdaniem, odpowiednie zastosowanie do oceny art. 57 § 1 k.p. w analizowanym aspekcie mają ustalenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyrokach z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48) oraz 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03 (OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101).

3. Brak prawa dochodzenia przez pracownika przywróconego do pracy odszkodowania na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Zdecydowanie sprzeciwiam się pogładowi przyjętemu przez większość składu orzekającego, iż brak możliwości dochodzenia przez pracownika przywróconego do pracy odszkodowania na podstawie przepisów prawa cywilnego jest zgodny z Konstytucją.

Mam świadomość, że taka interpretacja art. 57 § 1 w związku z art. 300 k.p. jest dominująca w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (por. analiza dokonana w cz. III, pkt 3.1. uzasadnienia wyroku), które zgodnie przyjęły, że wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy wyczerpuje roszczenia pracownika przywróconego do pracy po bezprawnym zwolnieniu. Fakt ten nie stanowi jednak argumentu przemawiającego za konstytucyjnością lub niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu, a jedynie wskazuje, jaka jest treść normy prawnej podlegającej badaniu przez Trybunał Konstytucyjny (por. np. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95; w tym kontekście przedstawiony przez Prokuratora Generalnego podczas rozprawy pogląd, że przepis ten należy interpretować w odmienny sposób w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128, wydaje mi się tylko niezrealizowanym postulatem).

Uważam, że takie ograniczenie roszczeń pracownika jest nieuzasadnione, a w niektórych stanach faktycznych może prowadzić do rażącego pokrzywdzenia pracownika i nieuzasadnionego uprzywilejowania pracodawcy. Jak wskazałem wyżej, prawo do wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy, przewidziane w art. 57 § 1 k.p., gwarantuje minimalny poziom ochrony praw pracownika, z którym bezprawnie rozwiązano umowę o pracę. Ma ono charakter ryczałtowy, a jego wysokość zależy od wysokości wynagrodzenia pracownika, abstrahuje więc od wysokości rzeczywistej szkody poniesionej przez pracownika. Należy zwrócić uwagę, że szkoda ta może być wyższa niż otrzymane świadczenie nawet wtedy, gdy pracownik uzyskał wynagrodzenie za cały

okres faktycznego pozostawania bez pracy (czyli za maksymalnie 3 miesiące). Wynagrodzenie na podstawie art. 57 § 1 k.p. jest bowiem pracownikowi wypłacane dopiero po zakończeniu postępowania sądowego, w czasie którego często może on być pozbawiony środków do życia – ze względu na adnotację o zwolnieniu bez wypowiedzenia (np. w trybie dyscyplinarnym) w świadectwie pracy ma małe szanse na zdobycie innej pracy, a dodatkowo przez sześć miesięcy nie ma także prawa do zasiłku dla bezrobotnych (por. art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.). Okres pozostawania bez pracy nie jest ani okresem zatrudnienia, ani okresem uznawanym za okres zatrudnienia (nie przyjmuje się tu fikcji prawnej pozostawania w stosunku pracy), wobec czego w tym czasie pracownik nie nabywa żadnych uprawnień, które zależą od pozostawania w zatrudnieniu (np. prawo do urlopu wypoczynkowego czy nagrody jubileuszowej, prawo do ubezpieczenia zdrowotnego). Zasady jego wliczania do okresu zatrudnienia są bardzo niekorzystne dla osób, które dłużej pozostają bez pracy – zgodnie z art. 51 § 1 zdanie pierwsze k.p. osobom przywróconym do pracy do okresu zatrudnienia jest wliczany jedynie ten okres, za który otrzymały one wynagrodzenie w trybie art. 57 § 1 k.p. (czyli od 1 do 3 miesięcy). Ma to istotne skutki we wszystkich sytuacjach, w których uprawnienia pracownicze zależą od stażu pracy, np. w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych (okresem składkowym w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 pkt 5 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.), jest bowiem jedynie okres pozostawania bez pracy, za który przyznano wynagrodzenie, wliczony do okresu zatrudnienia na podstawie art. 51 § 1 zdanie pierwsze k.p., a nie cały okres pozostawania bez pracy – por. uchwała Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt I PZP 2/09, Lex nr 499592). Dodatkowo, w niektórych wypadkach wadliwe rozwiązanie umowy o pracę pozbawia pracownika dodatkowych korzyści, które mógłby uzyskać w wypadku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem lub z przyczyn dotyczących pracodawcy (np. odprawy w wypadku zwolnienia grupowego), w tym także korzyści wynikających bezpośrednio z kontynuowania zatrudnienia (np. nagrody jubileuszowe). Ponadto w sposób oczywisty bezprawne rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia może także naruszać dobra osobiste pracownika, negatywnie wpływając na jego samoocenę i postrzeganie przez współpracowników.

Moim zdaniem, powyższe argumenty dowodzą konieczności umożliwienia bezprawnie zwolnionym pracownikom dostępu do rekompensaty wykraczającej poza ustawowe minimum gwarantowane przez art. 57 § 1 k.p. Jest to tym bardziej konieczne, że w wyroku o sygn. SK 18/05 Trybunał Konstytucyjny przyznał takie prawo w związku z alternatywnym roszczeniem pracownika w wypadku bezprawnego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (odszkodowaniem na podstawie art. 58 k.p.). Utrzymanie obecnej wykładni zaskarżonego przepisu jest nie do pogodzenia z założeniem, że obydwie metody wynagradzania pracownikowi bezprawnego zwolnienia (odszkodowanie na podstawie art. 58 k.p. oraz przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy w granicach określonych w art. 57 § 1 k.p.) są równorzędne – zdecydowanie może bowiem zniechęcać pracowników do kontynuowania zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy, pomimo że to właśnie wydawałoby się najbardziej logiczną konsekwencją rozwiązania stosunku pracy z naruszeniem prawa.

Sąd pytający w pytaniu prawnym wskazał, że właściwe byłoby tutaj żądanie odszkodowania za niewykonanie umowy na podstawie art. 471 k.c. (z tego powodu w proponowanej przeze mnie sentencji wyroku jedynie to roszczenie zostało uwzględnione – por. art. 66 ustawy o TK), ale nie można wykluczyć także dochodzenia przez pracownika odpowiedzialności deliktowej pracodawcy na podstawie art. 415 k.c. (obie te formy Trybunał Konstytucyjny dopuścił na tle odszkodowania na podstawie art. 58 k.p. w powołanym wyroku o sygn. SK 18/05).

Uważam, że roszczenia odszkodowawcze z kodeksu cywilnego stanowią konieczne dopełnienie rozwiązań przewidzianych w art. 57 § 1 k.p., które tylko pod takim warunkiem mogą zostać uznane za zgodne z Konstytucją (por. wyżej). W ten sposób ochrona pracownika przed bezprawnym zwolnieniem z pracy zostanie należycie zagwarantowana, a ryzyko świadomego wybierania przez pracodawcę tego rozwiązania jako bardziej „opłacalnego” ekonomicznie (bo np. w danym stanie faktycznym rozwiązanie umowy o pracę z zachowaniem okresu wypowiedzenia rodziłoby konieczność np. wypłaty nagrody jubileuszowej, odprawy albo powodowałoby wejście pracownika w przedemerytalny okres ochronny, gdy jego zwolnienie jest utrudnione) zostanie zminimalizowane. Zastosowanie procedur odszkodowawczych przewidzianych w kodeksie cywilnym nie wiąże się też z ryzykiem niesprawiedliwego i nadmiernego obciążenia pracodawcy – w postępowaniach o odszkodowanie na podstawie art. 471 k.c. i art. 415 k.c. nie obowiązują już bowiem preferencje dla pracownika charakterystyczne dla roszczeń wynikających z art. 57 § 1 k.p. Pomijając szczegółowe różnice między przesłankami odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej, należy wskazać, że w obu wypadkach konieczne jest wystąpienie zdarzenia rodzącego odpowiedzialność (czyn niedozwolony, niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania przez dłużnika), szkody (w wypadku odpowiedzialności kontraktowej – uszczerbku majątkowego) oraz związku przyczynowego między tymi czynnikami. Uwzględnione mogą być różne okoliczności wpływające na zasadność i wysokość roszczeń, takie jak przyczynienie się pracownika do powstania szkody, zakaz nadużycia praw pod-

miotowych, stopień i postać winy (jeżeli to ona byłaby przesłanką odpowiedzialności pracodawcy), a postępowanie dowodowe jest prowadzone na zasadach ogólnych (łącznie z zasadami dotyczącymi ciężaru dowodu). Otwarcie pracownikowi możliwości korzystania z uzupełniających roszczeń cywilnoprawnych wobec pracodawcy powinno więc prowadzić do ustalenia zakresu odpowiedzialności na poziomie adekwatnym do negatywnych konsekwencji bezprawnego rozwiązania stosunku pracy, a obowiązujące w prawie cywilnym zasady w wystarczający sposób zabezpieczają prawa obu stron tego stosunku.

Inaczej niż większość składu orzekającego, uważam, że do oceny art. 57 § 1 k.p. w powyższym zakresie odpowiednie zastosowanie powinny mieć argumenty przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku o sygn. SK 18/05. Podzielam jedynie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu niniejszego wyroku (por. cz. III, pkt 4.1.5. uzasadnienia wyroku), że metodologicznie niepoprawne jest ogólne porównywanie ograniczonej wysokości odpowiedzialności pracodawcy wobec pracownika przywróconego do pracy po bezprawnym zwolnieniu (por. art. 57 § 1 k.p.) z nieograniczoną odpowiedzialnością pracownika za umyślne wyrządzenie szkody pracodawcy, bez względu na jej okoliczności (por. art. 122 k.p.). Przepisy te nie są bowiem swoimi typowymi odpowiednikami – co do zasady ekwiwalentem roszczeń pracownika przywróconego do pracy po bezprawnym zwolnieniu (por. art. 57 § 1 k.p.) są bowiem roszczenia przysługujące pracodawcy w analogicznej sytuacji, tj. gdy pracownik bezpodstawnie rozwiązał stosunek pracy bez wypowiedzenia albo bez dochowania jakichkolwiek formalności porzucił pracę, narażając pracodawcę na negatywne konsekwencje, np. w postaci dezorganizacji pracy. W tego typu wypadkach kodeks pracy przewiduje szczególne zasady odszkodowania jedynie wtedy, gdy przyczyną wadliwego rozwiązania stosunku pracy przez pracownika bez wypowiedzenia był bezpodstawny zarzut ciężkiego naruszenia przez pracodawcę podstawowych obowiązków wobec pracownika (por. art. 55 § 1¹ k.p.), a więc pracownik odszedł w trybie natychmiastowym z pracy, mimo że pracodawca nie dopuścił się zarzucanych mu czynów (należy zwrócić uwagę, że przesłanką odszkodowania nie jest natomiast złamanie przez pracownika innych zasad wypowiedzania umów o pracę, np. niedochowanie formy pisemnej). Zgodnie z art. 61² § 1 k.p. w takiej sytuacji pracodawcy przysługuje odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia pracownika za okres wypowiedzenia, a w wypadku rozwiązania umowy o pracę zawartej na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy – w wysokości wynagrodzenia za okres 2 tygodni, a realizacja tego roszczenia nie stanowi nadużycia prawa w rozumieniu art. 8 k.p. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2012 r., sygn. akt II PK 240/11, Lex nr 1170241). Pracodawca – podobnie jak pracownik w analogicznej sytuacji – nie może natomiast w takim wypadku żądać dodatkowego odszkodowania na podstawie przepisów prawa cywilnego (por. M. Gersdorf, uwagi do art. 61² § 1 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2008, s. 326-327; W. Muszalski, uwagi do art. 61² § 1 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2011, s. 227; W. Sanetra, uwagi do art. 61² § 1 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. J. Iwulski, W. Sanetra, Warszawa 2011, s. 497-298; K. Jaśkowski, uwagi do art. 61² § 1 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Jaśkowski, E. Maniewska, Warszawa 2012, s. 265; K. W. Baran, uwagi do art. 61² § 1 k.p., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2012, s. 425). Jest sporne, czy możliwość taka istnieje, gdy pracownik odszedł z pracy bez dokonania jakiegokolwiek czynności prawnej, tj. porzucił pracę (tezę taką stawia m.in. L. Florek, uwagi do art. 61² § 1 k.p., [w:] *Kodeks Pracy. Komentarz*, red. L. Florek, Warszawa 2012, Lex; na możliwość zastosowania w takiej sytuacji odszkodowania z art. 61² § 1 k.p. – w zależności od okoliczności danej sprawy – zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II PK 320/10, Lex nr 1095827 oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej – por. *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4794/VII kadencja Sejmu w sprawie uregulowania w Kodeksie pracy przepisów dotyczących sankcji za porzucenie przez pracownika stanowiska pracy z 24 maja 2012 r.*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6B19F39A>; dalej: interpelacja). Jeżeli zaś pracownik naruszył zasady rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia zawarte w art. 55 § 1 k.p. („Pracownik może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli zostanie wydane orzeczenie lekarskie stwierdzające szkodliwy wpływ wykonywanej pracy na zdrowie pracownika, a pracodawca nie przeniesie go w terminie wskazanym w orzeczeniu lekarskim do innej pracy, odpowiedniej ze względu na stan jego zdrowia i kwalifikacje zawodowe”), pracodawca może żądać odszkodowania na zasadach ogólnych określonych w kodeksie cywilnym (por. K. W. Baran, *op. cit.*, s. 424). Przyjmuje się przy tym, że zasady odpowiedzialności pracownika za nadużycie prawa do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, przewidziane w art. 61² § 1 k.p., wyłączają odpowiedzialność materialną za szkodę wyrządzoną nieumyślnym działaniem pracownika, nie stoją natomiast na przeszkodzie domaganiu się przez pracodawcę naprawienia szkody wyrządzonej umyślnie przez naruszenie przez pracownika zasad wypowiedzania umów o pracę (por. K. Jaśkowski, *op. cit.*, s. 265 oraz stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej w cytowanej wyżej interpelacji) – zgodnie z art. 122 k.p. naprawienie szkody powinno wtedy nastąpić w pełnej wysokości. W takim wypadku asymetria między skutkami rozwiązania stosunku pracy na skutek bezprawnego działania pracodawcy i pra-

cownika jest bardzo wyraźna, co stanowi istotny argument za przyznaniem pracownikom prawa do żądania uzupełniającego odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

4. Uwagi do uzasadnienia wyroku.

Na zakończenie chciałbym zasygnalizować także najważniejsze zastrzeżenia wobec niektórych tez szczegółowych, zawartych w uzasadnieniu wyroku.

Po pierwsze, mam wątpliwości co do wywodów na temat charakteru świadczenia uregulowanego w art. 57 § 1 k.p. („wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy”, przyznawanego w wypadku przywrócenia do pracy pracownika zwolnionego bez wypowiedzenia z naruszeniem prawa), które – moim zdaniem – są wewnątrznie sprzeczne i nieprzekonujące. Większość składu orzekającego stanowczo twierdzi (odmiennie np. niż Prokurator Generalny podczas rozprawy), że ma ono „charakter kompensacyjny, a nie represyjny” (por. zwłaszcza cz. III, pkt 2.4.3. uzasadnienia wyroku), a równocześnie zastrzega, że „taka kwalifikacja prawna [tego świadczenia] nie oznacza, że nałożony na pracodawcę obowiązek zadośćuczynienia roszczeniu pracownika nie spełnia innych funkcji” (por. cz. III, pkt 2.5.1. uzasadnienia wyroku). Uważam, że właściwe byłoby potraktowanie „wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy”, o którym mowa w art. 57 § 1 k.p., jako świadczenia *sui generis* o charakterze mieszanym (hybrydowym), pełniącym funkcję kompensacyjną z punktu widzenia pracownika oraz represyjną i prewencyjną z punktu widzenia pracodawcy (por. podobnie o alternatywnym odszkodowaniu na podstawie art. 58 k.p. w wyroku o sygn. SK 18/05), w którym można odnaleźć zarówno elementy odszkodowania za złamanie umowy o pracę, jak i odszkodowania oraz zadośćuczynienia za wyrządzenie pracownikowi szkody (materialnej i niematerialnej). Kwestia ta nie wydaje mi się przy tym aż tak zasadnicza, jak przyjął to w ślad za Prokuratorem Generalnym Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 2.4. uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego). Rzeczywiście przy założeniu jednolitego charakteru świadczenia przewidzianego w art. 57 § 1 k.p. łatwiej byłoby ocenić możliwość zastosowania uzupełniających roszczeń z kodeksu cywilnego (uznanie, że ma ono charakter „deliktowy”, pozwalałoby na przykład przyjąć, że odpowiedzialność kontraktowa pracownika za bezprawne rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia w ogóle nie jest uregulowana w kodeksie pracy, wobec czego art. 300 k.p. bez wątplenia pozwalałaby na zastosowanie art. 471 k.c., natomiast stanowisko o czysto „kontraktowym” charakterze tego roszczenia wykluczałoby możliwość sięgnięcia do art. 471 k.c.). Abstrahując już od wadliwości merytorycznej takiej oceny analizowanego „wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy”, ustalenia w tym zakresie nie zwalniałyby Trybunału Konstytucyjnego od konieczności oceny zakwestionowanego rozwiązania. Zgodnie z powszechnym i jednolitym orzecnictwem sądowym, art. 57 § 1 k.p. (bez względu na to, jakiego typu roszczenie statuuje) wyłącza możliwość dochodzenia przez pracownika dodatkowych roszczeń na podstawie kodeksu cywilnego (por. podsumowanie orzecnictwa, zawarte w cz. III, pkt 3. uzasadnienia wyroku), a więc problem postawiony przez sąd pytający wymaga rozstrzygnięcia.

Po drugie, nie bardzo rozumiem, na jakiej podstawie Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca zakładał, że świadczenie przewidziane w art. 57 § 1 k.p. ma w pełnym zakresie kompensować wyrządzony pracownikowi uszczerbek majątkowy, spowodowany bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia (por. cz. III, pkt 4.1.1. uzasadnienia wyroku). Teza ta nie została uzasadniona powołaniem historii legislacyjnej tego przepisu i – jak zresztą stwierdza sam Trybunał Konstytucyjny (por. cz. III, pkt 4.1.2. uzasadnienia wyroku) – jest zupełnie oderwana od obecnej rzeczywistości (znanej także ustawodawcy, który – w celu utrzymania tego założenia – powinien był już dawno dokonać nowelizacji zakwestionowanego przepisu, na marginesie można wskazać, że obecny na rozprawie przedstawiciel Sejmu nie potrafił przekonująco wyjaśnić braku aktywności legislacyjnej w tym zakresie). Dodatkowo wydaje mi się ona sprzeczna z samą ideą „ryczałtowego” odszkodowania przyznawanego w trybie uproszczonym, które ze swej istoty jest pewnym kompromisem między interesem pracodawcy oraz pracownika, nie realizując w pełni żadnego z nich.

Po trzecie, zdecydowanie sprzeciwiam się stwierdzeniu zawartemu w uzasadnieniu wyroku (przejętemu bez komentarza w ślad za poglądem doktryny), że „przyjęcie szerokiej odpowiedzialności pracodawcy [tj. wykraczającej poza minimum z art. 57 § 1 k.p.] mogłoby wpłynąć na pogłębienie niechęci do zatrudnienia pracowniczego i częstszego jeszcze niż obecnie stosowania zatrudnienia cywilnoprawnego” (cz. III, pkt 4.1.5. uzasadnienia wyroku). Taki skutek mogłoby mieć co najwyżej proponowane przez sąd pytający zniesienie (lub nadmierne podwyższenie) limitu „ryczałtowego” wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, którego wpływ na realizację konstytucyjnej zasady ochrony pracy (por. art. 24 Konstytucji) rzeczywiście byłby niejednoznaczny. Realizacja natomiast drugiego (moim zdaniem słusznego) postulatu sądu pytającego, tj. otwarcie możliwości dochodzenia przez pracownika uzupełniającego odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, tego typu ryzyka nie powoduje.

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt P 46/11

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, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 57 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji. Inaczej niż Trybunał, uważam bowiem, że zaskarżony przepis, rozumiany tak jak przedstawiono to w uzasadnieniu wyroku, jest niezgodny ze wszystkimi wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

UZASADNIENIE

1. Przede wszystkim zwracam uwagę, że z uzasadnienia pytania prawnego oraz z oświadczenia przedstawiciela pytającego sądu na rozprawie wynika jednoznacznie, iż przedmiotem zaskarżenia nie jest sam art. 57 § 1 k.p., lecz tenże przepis w związku z art. 300 k.p., rozumiany w ten sposób, że „wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy”, o którym w nim mowa, wyczerpuje roszczenia pracownika przywróconego do pracy z powodu rozwiązania z nim umowy o pracę bez wypowiedzenia przez pracodawcę z naruszeniem przepisów prawa i wyłącza możliwość dochodzenia dalszych roszczeń z tego tytułu na podstawie – odpowiednio stosowanych przez art. 300 k.p. – przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny).

2. Moim zdaniem, art. 57 § 1 k.p. nie reguluje kwestii naprawienia szkody wyrządzonej pracownikowi przez pracodawcę wskutek bezprawnego rozwiązania z nim umowy o pracę bez wypowiedzenia lecz ustanawia jedną z sankcji wadliwości tej czynności prawnej. Zwracam uwagę, że kodeks pracy (prawo pracy) nie przewiduje sankcji nieważności ani bezskuteczności *ex lege* wadliwych czynności prawnych rozwiązujących stosunek pracy – nawet wypowiedzenie dokonane z oczywistym i rażącym naruszeniem prawa bądź też rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia jest skuteczne i prowadzi do zakończenia stosunku pracy.

Jednakże, gdy czynności takiej dokonał pracodawca, pracownik może dochodzić, stosownie do okoliczności sprawy, roszczenia zmierzającego do utrzymania stosunku pracy lub jego restytucji i „wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy” albo roszczenia o „odszkodowanie”. W przypadku sprzecznego z prawem rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia przez pracodawcę w grę może wchodzić przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach i związane z nim „wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy”, o którym mowa w zaskarżonym art. 57 § 1 k.p., albo „odszkodowanie”, określone w art. 58 k.p.

Świadczenie majątkowe przysługujące przywróconemu do pracy pracownikowi nie jest, mimo swojej nazwy, wynagrodzeniem, gdyż nie przysługuje za pracę, lecz za czas niewykonywania pracy, a nawet pozostawania poza stosunkiem pracy.

Nie jest ono również odszkodowaniem, gdyż prawo do niego nie jest uzależnione od istnienia szkody u pracownika (może on je otrzymać także wtedy, gdyby następnego dnia po bezprawnym zwolnieniu go z pracy podjął u innego pracodawcy pracę niegorzej opłacaną), a w przypadku zaistnienia szkody, wysokość świadczenia nie zależy od jej wartości.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że „wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy”, potraktowane przez Trybunał jako ryczałtowe odszkodowanie, należy się tylko wówczas, gdy przywrócony do pracy wyrokiem sądu pracownik rzeczywiście podjął pracę u pracodawcy, do którego go przywrócono. Jeżeli, po przywróceniu go do pracy, nie podjął pracy – i to niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy – nie ma, na gruncie art. 57 § 1 k.p., prawa do owego „odszkodowania”, także w sytuacji, gdy przez dłuższy czas pozostawał bez pracy i bez wynagrodzenia i ewentualnie poniósł inne szkody związane z bezprawnym zwolnieniem go z pracy ze skutkiem natychmiastowym. Gdyby to było rzeczywiście odszkodowanie, to zachowanie poszkodowanego pracownika, które nastąpiło po prawomocnym wyroku przywracającym go do pracy, niemające żadnego wpływu na powstanie szkody ani jej rozmiar, nie powinno mieć znaczenia dla istnienia jego roszczenia o to „odszkodowanie”.

Istotne jest również to, że dochodzenie przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach i związanego z nim roszczenia o „wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy” albo odszkodowanie z tytułu bezprawnego rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia jest ograniczone drastycznie krótkimi terminami. Zgodnie z art. 264 § 2 k.p. pozew o te roszczenia pracownik powinien wnieść do sądu pracy w ciągu 14 dni od dnia

doręczenia zawiadomienia o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia, pod rygorem utraty roszczenia (w przypadku wypowiedzenia termin ten jest jeszcze krótszy – wynosi 7 dni od dnia doręczenia pisma wypowiedzającego umowę o pracę). Tymczasem roszczenia ze stosunku pracy, w tym roszczenia odszkodowawcze, co do zasady, przedawniają się z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne (art. 291 § 1 k.p.), a porównywalne co do charakteru roszczenie pracodawcy o odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego rozwiązania przez pracownika umowy o pracę bez wypowiedzenia pod zarzutem ciężkiego naruszenia podstawowego obowiązku pracodawcy wobec pracownika – mogą być dochodzone w ciągu roku od dnia, kiedy pracodawca dowiedział się o powstaniu szkody (art. 291 § 21 w związku z art. 291 § 2 k.p.) Znaczenia tej regulacji nie zmienia to, że na podstawie art. 265 § 1 k.p., sąd pracy, na wniosek pracownika, powinien przywrócić uchybiony termin, jeśli pracownik nie dokonał – bez swej winy – czynności rozwiązującej w ustawowym terminie.

Te wszystkie cechy świadczenia majątkowego uregulowanego w art. 57 § 1 k.p., moim zdaniem, przesądzają o tym, że nie może ono być uznane za rekompensatę szkody, którą pracownik poniósł w następstwie bezprawnego zwolnienia go z pracy w trybie natychmiastowym.

3. Należy więc przyjąć, że w istocie stanowi ono sankcję wobec pracodawcy za naruszenie obowiązku przestrzegania przepisów prawa regulujących rozwiązanie stosunku pracy. Ten obowiązek nie jest tylko obowiązkiem pracodawcy wobec pracownika lecz przede wszystkim obowiązkiem państwa, które z mocy art. 24 Konstytucji ma chronić pracę. „Chronić pracę” to znaczy, według mnie, chronić pracowników i inne osoby zarabiające na utrzymanie przez pracę wykonywaną osobiście na rzecz innych podmiotów (pracodawców), ze względu na ich słabszą pozycję wobec pracodawców.

Z uwagi na treść art. 24 Konstytucji można określić stosunki pracy i inne stosunki zatrudnienia za prywatnoprawne stosunki zobowiązaniowe „pod szczególnym nadzorem państwa”. Poza nierównością stron tych stosunków uzasadnieniem dla tego państwowego nadzoru jest ich szczególna waga ekonomiczna i społeczna – praca z jednej strony jest głównym źródłem bogactwa narodu i państwa, a z drugiej wyłącznym lub co najmniej głównym źródłem utrzymania milionów rodzin. Możliwość realizowania się przez pracę jest też silnie związana z godnością człowieka (art. 30 Konstytucji).

Ważnym aspektem państwowej ochrony pracy jest ochrona trwałości stosunku pracy, będąca istotnym elementem prawa do pracy. Prawo do pracy, rozumiane jako prawo zarabiania na utrzymanie własną, swobodnie wybraną pracą, jest jednym z podstawowych praw człowieka, nierozdzielnie związanym z prawem do życia i z godnością człowieka. Wyrażają ją: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. 23 ust. 1), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169 – art. 6 ust. 1), Europejska Karta Społeczna (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm. – cz. I pkt 1 i cz. II art. 4) oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 15). Karta Praw Podstawowych w art. 30 stanowi ponadto, że „Każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”. Jest bowiem oczywiste, że ochrona prawa do pracy polega między innymi na tym, aby osoba, która już znalazła miejsce pracy, nie mogła być go pozbawiona bez ważnej przyczyny lub z naruszeniem przepisów prawnych.

Ustawodawca polski, działając zgodnie ze swymi powinnościami, wskazał enumeratywnie czynności prawa służące do rozwiązywania stosunku pracy, określił ich treść, formę oraz skutki. Ustanowił też tzw. powszechną ochronę przed wypowiedzaniem umów o pracę zawartych na czas nieokreślony (uważanych za podstawę stałego zatrudnienia), polegającą na obowiązku uzasadnienia wypowiedzenia przez pracodawcę i konsultacji zamiaru wypowiedzenia z organizacją związkową, a także silniejszą ochronę, przysługującą w związku ze szczególną sytuacją osobistą pracownika lub z pełnieniem przez niego funkcji publicznej – w postaci uzależnienia wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia od zgody właściwego podmiotu na dokonanie tej czynności rozwiązującej, bądź w postaci zakazu wypowiedzenia albo rozwiązania jego stosunku.

Skuteczność tej ochrony zależy w przeważającej mierze od sankcji, które grożą pracodawcy za naruszenie regulujących ją przepisów. Wyłączne, w zasadzie, sankcje stanowią „Uprawnienia pracownika w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę” (dział drugi, rozdział II, oddział 4 kodeksu pracy) oraz „Uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia” (dział drugi, rozdział II, oddział 6 kodeksu pracy). Są to uprawnienia o charakterze niemajątkowym (uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne oraz przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach) i uprawnienia majątkowe (wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy oraz odszkodowanie).

Wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy lub rozwiązanie go bez wypowiedzenia z rażącym naruszeniem przepisów prawa pracy jest dodatkowo sankcjonowane karą grzywny, jako wykroczenie przeciwko prawom pracownika, na podstawie art. 281 pkt 3 k.p.

Jednym z uprawnień majątkowych, sankcjonujących bezprawne rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia przez pracodawcę jest roszczenie o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, przysługujące – z mocy zaskarżonego art. 57 § 1 k.p. – pracownikowi przywróconemu do pracy, pod warunkiem, że podejmie pracę u pracodawcy, u którego został do pracy przywrócony. Ta ustawowa sankcja, mimo że w przypadku, gdy pracownik przez jakiś czas po bezprawnym rozwiązaniu stosunku pracy pozostawał bez pracy, pełni także funkcję kompensacyjną, nie jest jednak, jak była już o tym mowa, odszkodowaniem. Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy wobec pracownika (inaczej niż odpowiedzialność pracownika wobec pracodawcy, której poświęcony jest dział piąty kodeksu pracy) nie zostały kompleksowo uregulowane w kodeksie pracy (ani też w ogóle w prawie pracy), toteż w przypadku, gdy tej regulacji w prawie pracy brak (a tak jest – według mnie – gdy chodzi o szkody spowodowane bezprawnym rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę), należy – przez art. 300 k.p. – stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego o obowiązku naprawienia szkody.

Tak zinterpretowany art. 57 § 1 k.p. w związku z art. 300 k.p., jako niezamykający drogi dochodzenia pełnego naprawienia szkody na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, powinien być uznany za zgodny ze wskazanymi w sprawie wzorcami konstytucyjnymi.

4. Jednakże w praktyce sądowej, w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, utrwaliło się inne rozumienie tego przepisu – jako wyczerpującego roszczenia pracownika z tytułu bezprawnego rozwiązania stosunku pracy i wyłączającego możliwość dochodzenia przez niego dalszych roszczeń na podstawie odpowiednio stosowanych, przez art. 300 k.p., przepisów kodeksu cywilnego.

Taką treść zaskarżonego przepisu powinien więc oceniać Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z utrwaloną w jego orzecznictwie zasadą (zob. np. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95), i tak też uczynił. Uznając art. 57 § 1 k.p. za przepis regulujący wyczerpująco kwestię naprawienia szkody wyrządzonej pracownikowi przez bezprawne zwolnienie go z pracy w trybie natychmiastowym, Trybunał w niniejszym wyroku orzekł, że jest on zgodny ze wszystkimi przywołanymi przez pytający sąd wzorcami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednocześnie w uzasadnieniu wyroku, że w przypadku, gdy zachowanie pracodawcy polegające na bezprawnym rozwiązaniu stosunku pracy nosi znamiona deliktu, pracownik może dochodzić roszczeń z tytułu cywilnoprawnej odpowiedzialności deliktowej.

Stanowczo nie zgadzam się z przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny wykładnią zaskarżonego przepisu i z rozstrzygnięciem o jego konstytucyjności. Moim zdaniem, tak rozumiany art. 57 § 1 k.p. jest niezgodny przede wszystkim z art. 2 i art. 24, a także z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (z zastrzeżeniem, że wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli tylko ust. 1 art. 64 Konstytucji).

Niezgodność z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji polega na tym, że art. 57 § 1 k.p. w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny znaczeniu nie chroni prawa pracownika do odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez pracodawcę. Wprawdzie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nie gwarantuje poszkodowanemu w każdym przypadku pełnego odszkodowania, jednakże pełne odszkodowanie jest wytyczną kierunkową dla ustawodawcy i dla organów stosujących prawo. Odstąpienie od tej wytycznej należy traktować w kategoriach wyjątku, który powinien być uzasadniony potrzebą ochrony innych konstytucyjnych wartości, mających pierwszeństwo przed prawem pracownika do naprawienia szkody wyrządzonej mu bezprawnym działaniem pracodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie wykazał, aby taka sytuacja zachodziła w niniejszej sprawie.

Jednakże według mnie wzorcami ważniejszymi od art. 64 Konstytucji w tej sprawie są: art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej oraz art. 24. O znaczeniu art. 24 ust. 2 Konstytucji jako źródła obowiązku władz publicznych sprawowania ochrony pracy, w tym ochrony trwałości stosunku pracy, była mowa wcześniej. Pozbawienie pracownika możliwości dochodzenia pełnego odszkodowania za bezprawne pozbawienie go miejsca pracy przez pracodawcę jest zaprzeczeniem zasady ochrony pracy z art. 24 Konstytucji.

Zaskarżony przepis jest też, moim zdaniem, niewątpliwie sprzeczny z art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej. Naruszenie tej zasady występuje tu w dwóch aspektach: w relacjach między pracownikami oraz między pracownikiem a pracodawcą. W tym pierwszym aspekcie polega na tym, że świadczenie ustalone zgodnie z art. 57 § 1 k.p. otrzyma zarówno ten bezprawnie zwolniony w trybie natychmiastowym pracownik, który nie poniósł żadnej szkody majątkowej lub poniósł szkodę nieznaczną (gdyż niezwłocznie podjął następną pracę, wynagradzaną nie gorzej od utraconej), jak i ten, którego szkoda znacznie przewyższa wysokość tego świadczenia.

W relacji pracodawca – pracownik niesprawiedliwość ocenianej regulacji prawnej polega na tym, że dokonanie przez pracodawcę z naruszeniem prawa czynności prawnej o skutkach dla pracownika tak drastycznych, jak rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia, spotyka się z tak łagodną sankcją, jaką jest obowiązek

zapłaty utraconego wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy i nie więcej niż za 3 miesiące. Rozwiązanie bez wypowiedzenia nie tylko bowiem pozbawia pracownika natychmiast miejsca pracy, ale też utrudnia mu znalezienie innej pracy i uzyskanie świadczeń dla bezrobotnych (zasiłku i świadczenia przedemerytalnego), jeżeli nastąpiło na podstawie art. 52 k.p. (z winy pracownika).

Należy przy tym zaznaczyć, że zaskarżony przepis obowiązuje bez zmian od 1975 r., chociaż po 1989 r. radykalnie zmieniły się warunki społeczno-ekonomiczne. W okresie PRL osoba zwolniona z pracy na ogół nie miała trudności ze znalezieniem innej pracy, chyba, że w grę wchodziły względy polityczne. Poza tym sądy pracy, a wcześniej komisje rozjemcze i komisje odwoławcze ds. pracy rozstrzygały stosunkowo szybko sprawy o przywrócenie do pracy, co sprawiało, że świadczenie z art. 57 § 1 k.p. pokrywało w całości lub w znacznej części szkodę wynikającą z pozostawania bez pracy. Dzisiaj z reguły stanowi ono symboliczną raczej sankcję dla pracodawcy i równie symboliczną *quasi*-nawiązkę dla pozbawionego pracy pracownika.

Z tych względów czułam się w obowiązku złożyć zdanie odrębne.

43

POSTANOWIENIE z dnia 9 kwietnia 2013 r. **Sygn. akt K 20/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 kwietnia 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.) z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
§ 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach (Dz. U. Nr 170, poz. 1203) z art. 51 ust. 5 Konstytucji,
§ 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 i § 123 Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 57) z art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie na skutek cofnięcia wniosku.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: wnioskodawca) wnioskiem z 27 kwietnia 2012 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

– art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 4 Konstytucji,

– § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach (Dz. U. Nr 170, poz. 1203; dalej: rozporządzenie MSWiA) z art. 51 ust. 5 Konstytucji,

– § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 i § 123 Decyzji Nr 167 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 marca 2008 r. w sprawie funkcjonowania zestawu centralnych zbiorów informacji tworzących Krajowy System Informacyjny Policji (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 57, ze zm.; dalej: decyzja KGP) z art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa. Zaskarżona regulacja upoważnia organy Policji do przechowywania danych o jednostce zgromadzonych w toku prowadzonych przez tę służbę czynności przez „okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji” i obliguje do „weryfikacji tych danych po zakończeniu sprawy”, w ramach której zostały one wprowadzone do zbioru, a ponadto „nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji”, a także do usuwania „zbędnych danych”. Tego rodzaju sformułowanie przepisu ustawy ingerującego w konstytucyjne wolności i prawa jednostek, ze względu na swą blankietowość, nie pozwala – w ocenie wnioskodawcy – na precyzyjne ustalenie, w jakich okolicznościach i w jakim terminie zgromadzone przez Policję informacje o jednostce, obejmujące m.in. dane osobowe i adresowe, odciski linii papilarnych, zdjęcia, szkice i opisy wizerunku, cechy, znaki szczególne, a ponadto także dane o sposobie działania sprawców przestępstw i ich zachowaniu wobec pokrzywdzonych, zostaną usunięte z policyjnego rejestru. Jak zaznaczył Rzecznik Praw Obywatelskich, art. 20 ust. 17 ustawy o Policji nie określa precyzyjnych kryteriów usuwania danych dotyczących jednostek z prowadzonego przez Policję rejestru. Nie pozwala bowiem na zdefiniowanie, jakie dane powinny być uznawane za zbędne i w związku z tym podlegają usunięciu z rejestru, a jakie mogą być dalej przechowywane. Przepis ten jedynym kryterium przechowywania danych o jednostce czyni hipotetyczną przydatność tych informacji dla późniejszej działalności Policji. Ponadto zakwestionowane unormowanie ustawowe nie pozwala na jednoznaczne wskazanie terminu usunięcia danych. W ocenie wnioskodawcy, dane te mogą być przechowywane praktycznie bezterminowo, albowiem – wobec braku precyzyjnych kryteriów weryfikacji oraz usuwania danych – wszystkie informacje o jednostce zebrane w toku działań operacyjnych mogą być uznawane przez funkcjonariuszy za „niezbędne” dla realizacji ustawowych zadań, a co za tym idzie – w świetle zaskarżonego przepisu ustawy – przechowywane w policyjnym rejestrze.

Użycie przez ustawodawcę zwrotów nieostrych w przepisach regulujących gromadzenie danych o jednostce przesuwają w istocie na władzę wykonawczą możliwość określenia rzeczywistych granic wkroczenia przez Policję w sferę prywatności jednostek.

Zdaniem Rzecznika, nieostrość pojęciowa art. 20 ust. 17 ustawy o Policji prowadzi w konsekwencji do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niejasne okoliczności, w jakich Policja ma prawo przechowywać i przetwarzać zebrane dane, uniemożliwia pomyślnie przeprowadzenie testu proporcjonalności, ponieważ nie jest możliwa jakakolwiek ocena, czy ograniczenia autonomii informacyjnej są w stanie doprowadzić do zamierzonego celu regulacji. Skutkować ma to niezgodnością zaskarżonego przepisu z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca podniósł również zarzut naruszenia art. 51 ust. 4 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie odnosi się bowiem w żaden sposób do procedur usuwania danych z rejestru. Nie uprawnia zainteresowanych jednostek do wystąpienia z żądaniem sprostowania lub usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Brak stosownej regulacji – zdaniem Rzecznika – ma umożliwić Policji arbitralne decydowanie o pozostawieniu danych w rejestrze. Powołując się na orzeczenia NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, wnioskodawca wskazał, że nie mają w tym zakresie zastosowania przepisy ustawy o ochronie danych osobowych, umożliwiające wystąpienie z żądaniem ich udostępnienia, ponieważ art. 20 ust. 17 ustawy o Policji traktowany jest jako przepis szczegółowy, wyłączający ogólniejsze rozwiązania przewidziane w ustawie o ochronie danych osobowych.

1.2. Odnosząc się do § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA, Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował zarzut niezgodności tych przepisów z art. 51 ust. 5 Konstytucji, określającym obowiązek wyłącznego uregulowania w ustawie zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia MSWiA nie precyzują przesłanek oceny przydatności danych zgromadzonych w rejestrze ani nie wskazują dokładnych terminów usuwania danych zbędnych. Co więcej, § 11 ust. 1 przewiduje odmienny niż w ustawie o Policji maksymalny czas weryfikacji informacji przechowywanych przez tę służbę. W tym stanie rzeczy § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA są – zdaniem wnioskodawcy – niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

1.3. Podobne zarzuty Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował odnośnie do § 114-119, § 121 i § 123 decyzji KGP. Jego zdaniem, przepisy decyzji KGP – precyzujące terminy oraz przesłanki weryfikacji i niszczenia danych o jednostce – zamieszczone w akcie prawa wewnątrznie obowiązującego, dotyczą materii zastrzeżonej przez ustrojodawcę do wyłącznego zakresu normowania ustawy. Noszą tym samym cechy aktu powszechnie obowiązującego. W ocenie wnioskodawcy, kształtują one sytuację prawną jednostek, mogąc stanowić podstawę rozstrzygnięcia przez organy władzy wykonawczej o ich sytuacji prawnej. W tym stanie rzeczy, zaskarżone przepisy decyzji KGP mają być niezgodne z art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji.

2. W piśmie z 23 listopada 2012 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu, odnosząc się tylko do zarzutów sformułowanych wobec przepisów ustawy o Policji. Wniósł on o stwierdzenie zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 4 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wnioskodawca nie przedstawił mianowicie żadnego uzasadnienia niekonstytucyjności art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji.

Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich co do niedookreśloności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji. Jak podkreślił, w ustawie nie występuje przywoływane przez wnioskodawcę pojęcie „dane niezbędne”, natomiast znaczenie pojęcia „dane zbędne” jest możliwe do zdefiniowania zgodnie z powszechnie aprobowanymi metodami wykładni prawa. Niewątpliwie art. 20 ust. 17 ustawy o Policji posługuje się pojęciem nieostrym. Nie może to jednakże *per se* oznaczać jego niekonstytucyjności. Z treści ustawy o Policji wynikają wszakże – w ocenie Marszałka Sejmu – istotne wskazania dookreślające pojęcie „zbędnych danych osobowych” oraz pewne wskazówki umożliwiające określenie, czy zebrane dane osobowe są zbędne. Po pierwsze, sam kwestionowany przepis zawęża jego zakres znaczeniowy, wskazując, że za zbędne mogą być uznane wyłącznie takie dane, które zebrano w celu wykrycia przestępstwa, a nie wykroczenia czy zapobieżenia przestępstwu. Po drugie, weryfikacja zgromadzonych danych ma odbywać się w kontekście ustawowych zadań Policji, określonych w art. 1 ustawy o Policji. Po trzecie, ocena zebranych danych musi być przeprowadzona z punktu widzenia konkretnej sprawy, której dotyczą. Rekonstrukcja znaczenia pojęcia niedookreślonego powinna być również dokonywana na podstawie pozostałych przepisów ustawy o Policji, zwłaszcza zaś art. 20 ust. 17b i 18 tej ustawy. Przepisy te określają szczegółowe – względem art. 20 ust. 17 – przesłanki niszczenia danych zgromadzonych przez Policję i przechowywanych w rejestrach policyjnych. W konsekwencji okoliczności mieszczące się w zakresie pojęcia „dane zbędne”, którym operuje ustawodawca w zaskarżonym przepisie, zostają istotnie ograniczone i możliwe do ustalenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ograniczone też zostały w ustawie o Policji podmiotowe i przedmiotowe przesłanki przechowywania danych o jednostce. Policja może gromadzić tylko dane określone w art. 20 ust. 2b ustawy o Policji w odniesieniu do osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość, a także osób poszukiwanych. Jak zauważył Marszałek Sejmu, istotne znaczenie dla rekonstrukcji pojęcia danych zbędnych ma również art. 20 ust. 2c, który przewiduje, że danych dotyczących osób określonych w art. 20 ust. 2b nie pobiera się, jeśli „nie mają one przydatności wykrywczej, dowodowej lub identyfikacyjnej w prowadzonym postępowaniu”. Zbędnymi w rozumieniu kwestionowanego przepisu będą w rezultacie również dane pozbawione walorów, o których mowa powyżej.

Odnosząc się do zarzutu niedookreśloności wskazanych w art. 20 ust. 17 ustawy o Policji terminów weryfikacji zgromadzonych danych, Marszałek Sejmu uznał go za nieuzasadniony. Przepis art. 20 ust. 17 – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. – jednoznacznie ustanawia dwa niezależne od siebie terminy weryfikacji. Pierwszy, a zarazem podstawowy, to moment zakończenia sprawy, w ramach której dane wprowadzono do zbioru, drugi natomiast termin ma charakter gwarancyjny i wynosi 10 lat od uzyskania informacji. Zdaniem Marszałka Sejmu, ze wskazanego przepisu wynika dyrektywa zaprzestania przechowywania oraz usunięcia

danych uznanych za zbędne niezwłocznie po zakończeniu sprawy, a nie – jak zdaje się twierdzić wnioskodawca – dopiero po upływie 10 lat.

W ocenie Marszałka Sejmu, obowiązujące unormowania zezwalają na określenie precyzyjnych granic wkroczenia Policji w autonomię informacyjną jednostki. Pozostają zatem w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ingerencji w sferę wolności i praw.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 51 ust. 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił niesłusznosc poglądu o szczególnym charakterze przepisów ustawy o Policji w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Pogląd sformułowany przez wnioskodawcę opiera się na błędnej analizie orzecznictwa sądów administracyjnych. Mechanizmy realizujące prawo każdej jednostki do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych albo zebranych w sposób sprzeczny z ustawą nie zostały unormowane w zaskarżonych przepisach, lecz wynikają z innych regulacji prawnych. Wobec tego art. 20 ust. 17 ustawy o Policji jest zgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji.

3. W piśmie z 16 lipca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji jest niezgodny z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 4 Konstytucji, § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji, a § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 i § 123 decyzji KGP jest niezgodny z art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił argumentację wnioskodawcy. Posługiwanie się przez ustawodawcę niedookreślonymi i blankietowymi pojęciami, których zakresu znaczeniowego nie można ustalić na gruncie przepisów ustawy, prowadzi do naruszenia ciężącego na nim obowiązku, aby zakres ograniczania konstytucyjnych wolności oraz praw był wskazywany wprost w ustawie w sposób jasny, kompletny oraz precyzyjny. Ustawa o Policji nie definiuje pojęć: „dane zbędne” i „okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji”, natomiast odnoszące się do nich kryterium przydatności informacji w prowadzonych postępowaniach zostało unormowanie dopiero w rozporządzeniu. Nie można zatem mówić o kompletności tej regulacji ustawowej, a to jest bezwzględnie wymagane przy ograniczaniu prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej. W konsekwencji kwestionowany przepis ustawy o Policji nie spełnia także wymogów zasady proporcjonalności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w zakwestionowanych przepisach ustawy o Policji występuje pominięcie ustawodawcze. Żaden z nich nie przyznaje bowiem jednostkom prawa do wystąpienia z żądaniem sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, gwarantowanego przez art. 51 ust. 4 Konstytucji. Z kolei samodzielne decydowanie przez Policję o pozostawieniu danych w rejestrze, bez zewnętrznej kontroli sprawowanej np. przez sąd, stwarza potencjalne niebezpieczeństwo arbitralności takich rozstrzygnięć.

Odnosząc się do przepisów rozporządzenia MSWiA, Prokurator Generalny stwierdził, że prawodawca zdecydowanie za wąsko – w stosunku do zakresu ustawowego upoważnienia z art. 20 ust. 19 – unormował przesłanki trybu gromadzenia danych przez Policję, ale także zmodyfikował i uzupełnił ustawę co do przesłanek usuwania danych o dodatkowe kryterium, jakim jest ich nieprzydatność w prowadzonych postępowaniach, choć upoważnienie tego nie przewidziało. Tym samym § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA są niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy decyzji KGP wskazują okresy przechowywania danych w rejestrach policyjnych w odniesieniu do różnych kategorii osób. Ponadto ustanawiają odmienne od przewidzianych w ustawie terminy usuwania danych zbędnych. To znaczy, że modyfikują w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób regulacje ustawowe. Kwestionowane przepisy decyzji noszą zarazem cechy aktów prawa powszechnie obowiązującego, gdyż na ich podstawie podejmowane są rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostek. Skoro decyzja KGP nie mieści się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa określonym w art. 87 ust. 1 Konstytucji, czyli nie może być traktowana jako akt normatywny powszechnie obowiązujący, który kształtuje pozycję jednostki, unormowania te naruszają art. 87 ust. 1 i art. 51 ust. 5 Konstytucji.

4. W piśmie z 27 lipca 2012 r. stanowisko zajął Minister Spraw Wewnętrznych. Wniósł on o stwierdzenie, że art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji jest zgodny z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji. Ponadto w zakresie badania zgodności § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA z art. 51 ust. 5 Konstytucji oraz § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 i § 123 decyzji KGP z art. 51 ust. 5 i art. 87 ust. 1 Konstytucji wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Minister Spraw Wewnętrznych zwrócił uwagę na zmianę treści kwestionowanego we wniosku art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, która nastąpiła od 1 stycznia 2012 r. Zgromadzone przez Policję dane, które uznane zostaną

za zbędne, mają być usuwane niezwłocznie po zakończeniu sprawy, natomiast weryfikacja ich przydatności ma następować nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji, Minister Spraw Wewnętrznych wskazał na konieczność użycia pojęcia „dane zbędne”. Nie jest bowiem możliwe sprecyzowanie w ustawie, jakie dane są niezbędne na poszczególnych etapach prowadzonego postępowania do jego prawidłowego przeprowadzenia. Próby wprowadzania takich regulacji powodowałyby natomiast nadmierną kazuistykę. Zwroty nieostre, jakimi są w istocie „dane niezbędne” i „dane zbędne”, mogą być wypełnione treścią na podstawie obowiązujących reguł wykładni prawa.

Minister Spraw Wewnętrznych nie podzielił poglądu wnioskodawcy o niezgodności art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis w brzmieniu przywoływanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 12 grudnia 2005 r. o sygn. K 32/04 Trybunał uznał, że pomimo niebezpieczeństw z tego płynących, norma prawna wynikająca z zakwestionowanego przepisu mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy i jest proporcjonalna z uwagi na współcześnie istniejące zagrożenia bezpieczeństwa przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych, obecne brzmienie ustawy doprecyzowuje przesłanki przechowywania danych osobowych w stopniu większym niż brzmienie poprzednie, będące już przedmiotem kontroli Trybunału.

Przepis art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji nie narusza wynikającego z art. 51 ust. 4 Konstytucji prawa jednostki do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Wprawdzie ustawa o Policji nie ustanawia procedury służącej realizacji tego prawa, to jednak gwarancje te zapewnia ustawa o ochronie danych osobowych. Ponadto nie można – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – uznać, że sądy administracyjne w swym orzecznictwie traktowały przepis ustawy o Policji jako unormowanie wyłączające ogólne regulacje ustawy o ochronie danych osobowych. Wobec tego, art. 51 ust. 4 nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli.

Minister Spraw Wewnętrznych wniósł jednocześnie o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności przepisów rozporządzenia MSWiA oraz decyzji KGP ze względu na zbędność orzekania. Rozporządzenie to – zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 230, poz. 1371; dalej: ustawa nowelizująca) – obowiązuje warunkowo do czasu wydania nowego rozporządzenia na podstawie znowelizowanego art. 20 ust. 19 ustawy o Policji, nie dłużej jednak niż do 1 stycznia 2013 r. Występujące obecnie niespójności między postanowieniami ustawy a obowiązującym rozporządzeniem zostaną usunięte. Utrata mocy obowiązującej rozporządzenia spowoduje w rezultacie utratę mocy obowiązującej wydanej na jego podstawie decyzji KGP.

5. W piśmie z 18 lipca 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Komendant Główny Policji. Wniósł on o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku uznania braku podstaw do umorzenia, wniósł o stwierdzenie, że art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji jest zgodny z art. 2, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 51 ust. 4 Konstytucji. Komendant Główny Policji wniósł jednocześnie o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności § 11 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia MSWiA z art. 51 ust. 5 Konstytucji oraz § 114, § 115, § 116, § 117, § 118, § 119, § 121 i § 123 decyzji KGP z art. 87 ust. 1 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku oraz utratę mocy obowiązującej wymienionych aktów normatywnych przed wydaniem orzeczenia.

Zdaniem Komendanta Głównego Policji, orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 20 ust. 17 ustawy o Policji z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w wyroku o sygn. K 32/04 sprawa, że badanie konstytucyjności wskazanego przepisu staje się zbędne. Co więcej, późniejsze nowelizacje ustawy o Policji doprecyzowały zakres danych, których gromadzenie jest dopuszczalne, a także materialnoprawne przesłanki zaniechania ich gromadzenia i usunięcia. W związku z tym aktualny standard regulacji przewyższa minimum wymagane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 32/04.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji z art. 2 Konstytucji, Komendant Główny Policji wskazał – oparłszy się na postanowieniu Trybunału wydanym w ramach wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych – że przepis ten ma charakter ustrojowy i nie ma samodzielnego charakteru, a więc nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Ponadto w wyroku o sygn. K 32/04 Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowaną normę jako mieszczącą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy w demokratycznym państwie prawnym i odpowiadającą wymogom wynikającym z zasady propor-

cyjności. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy możliwe jest ustalenie jednoznacznej treści normatywnej art. 20 ust. 17 w związku z art. 20 ust. 1, 2a i 2b ustawy o Policji w świetle pozostałych przepisów tej ustawy, wykorzystując m.in. wykładnię historyczną, funkcjonalną i systemową, jak również dotychczasowe orzecznictwo.

Zdaniem Komendanta Głównego Policji, przepisy ustawy o Policji nie muszą powielać regulacji wyrażonych w art. 51 ust. 4 Konstytucji, w szczególności jeśli Konstytucję można stosować bezpośrednio, a procedury dostępu do danych osobowych przewiduje także art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie danych osobowych, mający zastosowanie w odniesieniu do danych osobowych przechowywanych w rejestrach policyjnych.

Odnosząc się do przywoływanego przez wnioskodawcę rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych – w ocenie Komendanta Głównego Policji – argumentacja wnioskodawcy wskazuje na to, że jego intencją jest uzyskanie wiążącej wykładni art. 20 ust. 17 ustawy o Policji, a nie rozstrzygnięcie o konstytucyjności tego przepisu. W związku z tym powinno to skutkować umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Komendant Główny Policji wniósł również o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności rozporządzenia MSWiA oraz decyzji KGP z Konstytucją, z powodu utraty mocy obowiązującej przepisu przed wydaniem wyroku. Stan niespójności wynikający z braku nowego aktu wykonawczego ma trwać – zgodnie z ustawą nowelizującą – nie dłużej niż do 1 stycznia 2013 r. Jednocześnie, niezależnie od przeszkód formalnych, kwestionowane rozporządzenie MSWiA spełnia wymagania art. 51 ust. 5 Konstytucji, ponieważ reguluje wyłącznie sposoby określania przydatności danych zgromadzonych zgodnie z ustawą, nie ingerując przy tym w wolności i prawa jednostek. Wskazana we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich decyzja KGP ma natomiast charakter techniczny. Określa ona jedynie sposób postępowania z osiągniętym wynikiem weryfikacji danych. Nie ma natomiast charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, który kształtowałby sytuację prawną jednostki.

6. Pismem procesowym z 21 marca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał wniosek z 27 kwietnia 2012 r. i wniósł o umorzenie postępowania stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Stosownie do art. 35 ustawy nowelizującej zakwestionowane przepisy rozporządzenia MSWiA utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r. W konsekwencji utraciła także moc obowiązującą zaskarżona decyzja KGP wydana na podstawie § 4 ust. 2 i 5 oraz § 8 rozporządzenia MSWiA. Ponadto, na mocy art. 27 ustawy nowelizującej, zmienione zostało zawarte w art. 20 ust. 19 ustawy o Policji upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego w omawianym zakresie. W dniu 4 stycznia 2013 r. ogłoszone zostało w Dzienniku Ustaw nowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję (Dz. U. z 2013 r. poz. 8), zawierające nową podstawę do wydania decyzji przez Komendanta Głównego Policji.

W związku ze zmianą stanu prawnego Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał wniosek w całości oraz wniósł o umorzenie postępowania w tej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału, prawo do wycofania wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy. Jest to jeden z przejawów dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 10 stycznia 2013 r., sygn. K 36/11, OTK ZU nr 1/A2013, poz. 11, cz. IV, pkt 1 uzasadnienia). Wycofanie wniosku przed rozpoczęciem rozprawy nie podlega w związku z tym ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jest takim stanowiskiem wnioskodawcy związany. W konsekwencji, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, zachodzi konieczność umorzenia postępowania.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził skuteczność wycofania przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku z 27 kwietnia 2012 r.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

44

POSTANOWIENIE
z dnia 11 kwietnia 2013 r.
Sygn. akt K 13/10

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalęgo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2013 r.:

- 1) wniosków Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej Inowrocławia, Rady Gminy Stoszowice oraz Rady Miejskiej w Zatorze o zbadanie zgodności art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) wniosku Rady Gminy Bochnia o zbadanie zgodności art. 30a ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w zakresie badania wniosków Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice ze względu na nieusprawiedliwioną nieobecność wnioskodawców na rozprawie.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Miejska w Chrzanowie, Rada Gminy Bochnia, Rada Miejska Inowrocławia, Rada Gminy Stoszowice oraz Rada Miejska w Zatorze (dalej: wnioskodawcy) wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami (odpowiednio – z 30 marca, 20 kwietnia, 12 lutego, 28 czerwca i 6 października 2010 r.) o zbadanie zgodności art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta) z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Rada Gminy Bochnia wniosła dodatkowo o zbadanie zgodności tego przepisu Karty z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

2. Na rozprawę 11 kwietnia 2013 r. stawili się pełnomocnicy trzech wnioskodawców: Rady Miejskiej w Chrzanowie, Rady Miejskiej Inowrocławia, Rady Miejskiej w Zatorze oraz przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania: Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawili się natomiast pełnomocnicy pozostałych dwóch wnioskodawców, tj. Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice, którzy zostali prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy. Doręczenie zawiadomienia o terminie rozprawy pełnomocnicy Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice potwierdzili 8 marca 2013 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), „Obecność na rozprawie wnioskodawcy jest obowiązkowa. W razie niestawienia się wnioskodawcy lub jego przedstawiciela, Trybunał umarza postępowanie albo odracza rozprawę”. Interpretując ten przepis – w związku z innymi przyjętymi przez prawodawcę rozwiązaniami – Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał na następujące okoliczności:

Po pierwsze, skutki procesowe niestawiennictwa i nieobecności wnioskodawcy na rozprawie wynikają *expressis verbis* z art. 60 ust. 2 ustawy o TK. Przepisy prawa nie wymagają w tym zakresie ani dodatkowego zawiadomienia, ani pouczenia wnioskodawcy. W orzecznictwie konstytucyjnym ugruntowany jest pogląd, że skoro kwestia udziału uczestników postępowania w rozprawie została wyczerpująco uregulowana w ustawie o TK, to nie mogą mieć w niniejszej sprawie zastosowania przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 20 ustawy o TK, tylko w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego (zob. m.in. postanowienie pełnego składu TK z 10 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 110, oraz postanowienie z 30 października 2012 r., sygn. K 24/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 118).

Po drugie, obowiązek obecności wnioskodawcy na rozprawie stanowi konsekwencję oparcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na zasadach jawności (art. 23 ust. 1 ustawy o TK), ustności (art. 59 ust. 1 ustawy o TK) oraz skargowości (art. 66 ustawy o TK). Postępowanie w sprawie hierarchicznej kontroli norm nie zostało bowiem ukształtowane przez prawodawcę jako wyłącznie pisemne. Pomimo iż wnioskodawcy postępowania zobowiązani są do sformułowania swych twierdzeń na piśmie, a ustawa ogranicza możliwości rozszerzenia zakresu zaskarżenia lub wzorców kontroli konstytucyjności (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w związku z ust. 2 Konstytucji i art. 36 ustawy o TK), w obowiązującym stanie prawnym, rozprawa stanowi istotny element procedury. W toku rozprawy możliwe jest zgłaszanie dowodów, składanie wniosków i oświadczeń oraz udzielanie odpowiedzi na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Art. 60 ust. 2 ustawy o TK służyć ma zagwarantowaniu realizacji zasady prawdy materialnej. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem zobowiązany do zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 19 ust. 1 ustawy o TK).

Po trzecie, obowiązek obecności wnioskodawcy na rozprawie trwa od momentu wywołania sprawy aż do momentu zamknięcia rozprawy. Przemawia za tym sformułowana powyżej zależność między art. 60 ust. 2 ustawy o TK a zasadami postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy ponadto zauważyć, że przedmiotowo istotny przepis procedury należy interpretować w związku z art. 61 ustawy o TK, który stanowi, że rozprawa rozpoczyna się od wywołania sprawy, oraz w związku z art. 64 ustawy o TK, który stanowi, że o zamknięciu rozprawy decyduje przewodniczący składu orzekającego, gdy Trybunał uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną. W tym kontekście należy zauważyć, że w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, iż zachodzi nierozdzielny związek między stawiennictwem wnioskodawcy na rozprawie i jego obecnością (zob. postanowienie o sygn. K 32/09). Z uwagi na wskazane powyżej zasady skargowości, jawności, ustności oraz prawdy materialnej należy przyjąć, że sformułowany w art. 60 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK skutek procesowy – w postaci umorzenia postępowania albo odroczenia rozprawy – odnosi się nie tylko do stawiennictwa rozumianego jako uczestnictwo w pierwszej fazie rozprawy, ale stawiennictwa i obecności do czasu zamknięcia rozprawy (zob. postanowienie o sygn. K 24/10)

2. W związku z niestawiennictwem na rozprawie prawidłowo powiadomionych pełnomocników Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice Trybunał Konstytucyjny – na rozprawie – postanowił, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania wniosków Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice. Należy przypomnieć, że interpretacja art. 60 ust. 2 ustawy o TK musi uwzględniać treść art. 60 ust. 6 ustawy o TK. Przepis ten zaś rozróżnia obligatoryjne i fakultatywne odroczenie rozprawy i stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny odracza rozprawę w przypadku braku dowodu doręczenia lub nieprawidłowości doręczenia zawiadomienia o rozprawie uczestnikom postępowania, może także odroczyć rozprawę z innych ważnych powodów”. W rozpoznawanej sprawie niestawiennictwo (nieobecność) wnioskodawców (ich przedstawicieli) nie wynikała z nieprawidłowości w doręczeniu zawiadomienia o rozprawie, gdyż doręczenie zawiadomienia o rozprawie zostało potwierdzone przez pełnomocników Rady Gminy Bochnia oraz Rady Gminy Stoszowice 8 marca 2013 r. Wnioskodawcy nie podjęli również jakichkolwiek czynności zmierzających do odroczenia rozprawy, w szczególności nie zawiadomili Trybunału Konstytucyjnego o zaistnieniu przeszkód

utrudniających bądź uniemożliwiających stawiennictwo pełnomocników na rozprawie i nie wnieśli na piśmie o jej odroczenie z ważnych powodów. Odroczenie rozprawy Trybunał uznał za niecelowe ze względu na tożsamość wniosków rozpoznawanych w połączonych sprawach i stawiennictwo przedstawicieli pozostałych wnioskodawców.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

45

POSTANOWIENIE z dnia 23 kwietnia 2013 r. **Sygn. akt SK 13/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Andrzej Wróbel – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 kwietnia 2013 r., wniosku sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marka Kotlinowskiego o wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Grzegorza Kaźmierczaka, sygn. akt SK 13/13, dotyczącej zbadania zgodności:

- 1) art. 275 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 2 oraz art. 41 ust. 1, art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 156 § 5 w związku z art. 156 § 5a w związku z art. 159 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 26 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **wyłączyć sędziego Marka Kotlinowskiego od udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. akt SK 13/13.**

UZASADNIENIE

I

Pismem z 26 marca 2013 r., sędzia Marek Kotlinowski zwrócił się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie go od udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Grzegorza Kaźmierczaka, sygn. SK 13/13, z uwagi na bliską i wieloletnią znajomość z reprezentującym skarżącego adwokatem Romanem Giertychem. Sędzia podkreślił, że kieruje się dbałością o opinię niezależnego i bezstronnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

W uzupełnieniu wniosku o wyłączenie sędzia Marek Kotlinowski w piśmie z 15 kwietnia 2013 r. dodatkowo wskazał, że przed powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Trybunału Konstytucyjnego wspólnie z Romanem Giertychem prowadził działalność polityczną, zasiadając na przemian z nim we władzach stronnictwa Liga Polskich Rodzin. Ponadto wielokrotnie występowali razem publicznie. Zdaniem sędziego w odbiorze zewnętrznym relacja łącząca go z mecenasem Giertychem może być postrzegana jako wywołująca wątpliwość co do jego bezstronności w orzekaniu w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Institucja wyłączenia sędziego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym uregulowana została w art. 26 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK). Przepis ten normuje kwestię wyłączenia z mocy ustawy (ust. 1), przewiduje też wyłączenie sędziego ze względu na inne okoliczności, mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (ust. 2).

Artykuł 26 ust. 2 ustawy o TK stanowi, że „Sędziego Trybunału wyłącza się od udziału w postępowaniu na jego żądanie lub na żądanie uczestnika postępowania albo z urzędu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, nie wymienionych w ust. 1, mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności”. W procedurze cywilnej instytucja *iudex suspectus* (art. 49 k.p.c.) opiera się na stosunku osobistym sędziego do strony postępowania lub jej przedstawiciela, takim, który mógłby wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego jako sądu orzekającego o prawie, a nie o stanach faktycznych lub aktach stosowania prawa, odmienny sposób wyjaśniania i dowodzenia w postępowaniu przed Trybunałem, brak związania wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, powoduje, że przyczyny wyłączenia sędziego będą miały z reguły charakter bardziej rzeczowy niż osobisty.

Przesłanki wyłączenia zawarte w przepisie art. 26 ust. 2 ustawy o TK wymagają, by uprawdopodobnić rzeczywiste wystąpienie wątpliwości co do bezstronności sędziego. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie, ma na uwadze, że wątpliwości muszą wynikać z istnienia przesłanek, mogących w sposób realny spowodować określony skutek (patrz: postanowienie TK z 5 maja 1999 r., sygn. K 10/99, niepublikowane). Jednocześnie warto zaznaczyć, że subiektywna ocena przesłanek jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy z żądaniem wyłączenia występuje sam sędzia.

W opinii sędziego Marka Kotlinowskiego fakt wieloletniej znajomości oraz prowadzenia działalności politycznej, wspólnie z pełnomocnikiem skarżącego, przed powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Trybunału Konstytucyjnego, może zostać uznany przez osoby zainteresowane wynikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także przez osoby trzecie, za wywołujący wątpliwości co do bezstronności sędziego. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela tę opinię. W związku z tym istnieją podstawy do wyłączenia sędziego od udziału w postępowaniu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

46

POSTANOWIENIE
z dnia 7 maja 2013 r.
Sygn. akt SK 31/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 maja 2013 r., skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Rolnego „Jarol” sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim wiąże sąd cywilny ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, wydanego w trybie art. 335 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), w procesie wytoczonym przeciwko osobie trzeciej, która nie była oskarżona ani skazana prawomocnym wyrokiem karnym, z art. 45

ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 2 listopada 2010 r. Przedsiębiorstwo Rolne „Jarol” sp. z o.o. (dalej: skarżąca lub skarżąca spółka) wniosło o zbadanie zgodności art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim wiąże sąd cywilny ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, wydanego w trybie art. 335 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w procesie wytoczonym przeciwko osobie trzeciej, która nie była oskarżona ani skazana prawomocnym wyrokiem karnym, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

W związku z prowadzonym w 2000 r. interwencyjnym skupem zboża Agencja Rynku Rolnego w Warszawie (dalej: ARR) podpisała z poprzednikiem prawnym skarżącej spółki umowę, w której kontrahenci ustalili m.in., że w razie stwierdzenia nieprawidłowości w dokumentowaniu ilości i jakości skupowanego zboża lub w wyliczaniu należnych producentom dopłat, ARR może żądać od przedsiębiorstwa skupowego zwrotu nienależnie wypłaconych dopłat wraz z odsetkami.

Prawomocnym wyrokiem z 29 lipca 2005 r. Sądu Rejonowego w Olsztynie (sygn. akt VII K 1072/05) pracownicy poprzednika prawnego skarżącej spółki (dyrektor, zastępca głównego księgowego oraz magazynier) zostali uznani za winnych popełnienia przestępstwa polegającego na poświadczeniu nieprawdy w dokumentach w celu uzyskania nienależnych dopłat w ramach interwencyjnego skupu zboża w roku 2000. Powyższy wyrok został wydany w trybie art. 335 k.p.k. (tzw. instytucja skazania bez rozprawy).

W sprawie z powództwa ARR o zapłatę, Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 27 listopada 2009 r. (sygn. akt II C 269/06) zasądził od pozwanej – skarżącej spółki dochodzoną przez powoda kwotę wraz z odsetkami. W uzasadnieniu wyroku przyjęto, że w przedsiębiorstwie skupowym doszło do fałszowania dokumentacji, poświadczenia nieprawdy, a także wyłudzenia od ARR wypłaconych tytułem dopłat kwot. Wynika to jednoznacznie z prawomocnego wyroku karnego Sądu Rejonowego w Olsztynie z 29 lipca 2005 r. (sygn. akt VII K 1072/05), który w tym zakresie wiąże sąd cywilny na mocy art. 11 k.p.c. Stąd też sąd przyjął, że „wszelkie argumenty przeciwnie, jakie w toku postępowania przytaczała strona pozwana [,] nie mogły spowodować przyjęcia innych ustaleń”.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 18 maja 2010 r. (sygn. akt I ACa 241/10) oddalił apelację skarżącej spółki, zmieniając wyrok pierwszej instancji jedynie w zakresie dotyczącym odsetek. W uzasadnieniu wyroku podtrzymano argumentację, że sądy cywilne są na mocy art. 11 k.p.c. związane wyrokiem karnym co do faktu popełnienia przestępstwa. Powyższy wyrok został doręczony skarżącej 9 sierpnia 2010 r.

Sąd Najwyższy postanowieniem z 12 maja 2011 r. (sygn. akt I CSK 691/10) odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej skarżącej spółki. W uzasadnieniu uznano, że skarga kasacyjna pozbawiona jest właściwie rozumianego sformułowania i uzasadnienia wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania.

1.2. Skarżąca spółka kwestionuje przyjętą w art. 11 k.p.c. zasadę związania sądu cywilnego ustaleniami przyjętymi w prawomocnym wyroku karnym skazującym co do popełnienia przestępstwa, a nadto wydanym w trybie art. 335 k.p.k. tzw. skazania bez rozprawy. Zarzut niekonstytucyjności uzasadnia z powołaniem następujących argumentów:

1.2.1. Zdaniem skarżącej spółki, zaskarżony art. 11 k.p.c. zawiera wewnętrzną sprzeczność co do praw przysługujących osobie trzeciej, która nie była oskarżona ani skazana prawomocnym wyrokiem karnym. Z jed-

nej bowiem strony osoba trzecia może powoływać się w postępowaniu cywilnym na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające jej odpowiedzialność cywilną (art. 11 zdanie drugie k.p.c.), z drugiej natomiast sąd cywilny jest związany ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa (art. 11 zdanie pierwsze k.p.c.). Skoro zatem osoba trzecia, „broniąc się”, nie może podważać ustaleń prawomocnego skazującego wyroku sądu karnego, to przyznane jej prawo jest w istocie jedynie iluzoryczne. Co więcej, wskazana sprzeczność może być podstawą do różnych interpretacji art. 11 k.p.c. i prowadzić w konsekwencji do naruszenia zasady praworządności oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji.

1.2.2. W ocenie skarżącej, w sprawie, na kanwie której złożona została skarga konstytucyjna, doszło do naruszenia jej konstytucyjnego prawa do rzetelnego procesu, tj. zgodnego z zasadami demokratycznego państwa prawa, z poszanowaniem prawa do obrony, kontradyktoryjności, równości stron procesu oraz niezawisłości sędziowskiej. Skarżąca została bowiem pozbawiona skutecznej ochrony swych praw na drodze sądowej. Miało wprawdzie miejsce dwuinstancyjne rozpoznanie sprawy, a sąd pierwszej instancji formalnie umożliwił skarżącej spółce złożenie wniosków dowodowych, jednak z uwagi na związanie ustaleniami prawomocnego wyroku karnego, sąd przeprowadził i uznał za wiarygodne jedynie te dowody, które nie zaprzeczały ustaleniom sądu karnego. Tym samym o odpowiedzialności cywilnej skarżącej spółki przesądzono z naruszeniem zasady prawdy materialnej bez należytego zbadania istoty sprawy.

1.2.3. Zdaniem skarżącej, nie ulega wątpliwości, że wyroki wydawane w trybie art. 335 k.p.k., z uwagi na ograniczone postępowanie dowodowe, nie powinny wiązać sądu cywilnego w sprawach dotyczących odpowiedzialności osób trzecich. W sytuacji gdy ani w procesie karnym, ani cywilnym nie doszło do wyjaśnienia prawdy materialnej, nie może być stosowana zasada prejudykatu, gdyż stanowi to naruszenie prawa do rzetelnego procesu – art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.2.4. Konstytucyjne prawo do obrony, wyrażone w art. 42 ust. 2 Konstytucji, w ocenie skarżącej spółki, ma szerszy wymiar i dotyczy wszelkich przejawów obrony przez stronę jej interesów prawnych. Dlatego też pozbawienie osoby trzeciej, niebędącej stroną postępowania karnego, możliwości zakwestionowania w postępowaniu cywilnym wiążącego, prawomocnego wyroku karnego narusza konstytucyjną zasadę prawa do obrony – art. 42 ust. 2 Konstytucji.

1.2.5. W ocenie skarżącej, zaskarżona regulacja narusza również zasadę równości stron w postępowaniu sądowym (art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez wyeliminowanie kontradyktoryjności procesu i faktyczne pozbawienie pozwanego prawa do skutecznego udziału w postępowaniu cywilnym. Skarżąca spółka nie mogła skutecznie wdać się w spór co do istoty sprawy i nie miała zapewnionych równych praw w stosunku do strony powodowej, zgłaszającej dowód w postaci prawomocnego wyroku skazującego, wydanego w trybie art. 335 k.p.k.

1.2.6. Zdaniem skarżącej spółki, wyrażona w zaskarżonym art. 11 zdanie pierwsze k.p.c. zasada prejudykalności, bez uwzględnienia trybu, w jakim zapadł wyrok karny, narusza ponadto zasadę niezawisłości sędziowskiej – art. 178 ust. 1 Konstytucji. Potwierdzać to ma stan faktyczny sprawy skarżącej spółki.

1.2.7. W opinii skarżącej spółki, art. 11 k.p.c., we wskazanym zakresie, jest wreszcie sprzeczny z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż wprowadza ograniczenia prawa pozwanego w procesie cywilnym i niezawisłości sędziowskiej, które godzą w samą istotę prawa do sprawiedliwego procesu. W sytuacji związania sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem karnym, wydanym w trybie art. 335 k.p.k., osoba trzecia nie może skutecznie bronić się, podważając ustalenia takiego wyroku.

1.3. Postępowanie przed TK dotyczące wstępnego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej zostało zawieszane postanowieniem z 1 lutego 2011 r. do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawie rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 maja 2010 r. (sygn. akt I ACa 241/10). Zawieszane postępowanie zostało następnie podjęte na podstawie postanowienia z 2 kwietnia 2012 r.

1.4. Zarządzeniem sędziego TK z 16 maja 2012 r. – po uzupełnieniu braków formalnych – skarga konstytucyjna została przekazana do merytorycznego rozpoznania.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 sierpnia 2012 r. zajął stanowisko, że 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 niedopuszczalność wydania wyroku. Powyższe stanowisko zostało uzasadnione z powołaniem następujących argumentów:

2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Niedopuszczalna jest bowiem skarga konstytucyjna, której zarzuty odnoszą się do sposobu interpretowania prawa przez sądy, wadliwego ustalania stanu faktycznego czy też wskazania okoliczności, które są argumentami ze sfery pozaprawnej – tzw. skarga na stosowanie prawa. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, a wadliwa i niemająca charakteru trwałego praktyka stosowania przepisów nie może automatycznie przesądzać o niekonstytucyjności. Stąd w skardze konstytucyjnej należy wykazać, że to zaskarżony przepis stanowi źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

2.2. Prokurator Generalny zauważył, że skarżąca spółka wniosła skargę konstytucyjną, formułując zarzut niekonstytucyjności art. 11 k.p.c. w powiązaniu z art. 335 k.p.k., podczas gdy podstawą prawomocnego wyroku cywilnego w sprawie skarżącej nie był i nie mógł być art. 335 k.p.k. Zaskarżony art. 11 k.p.c. mówi tylko o prawomocnym wyroku skazującym w postępowaniu karnym, a zatem nie ma znaczenia tryb, w jakim zapadł taki wyrok. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawomocny wyrok karny wydany w trybie art. 335 k.p.k. nie był ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącej spółki. Stąd też – w opinii Prokuratora Generalnego – skarżąca w rzeczywistości zmierza do kontroli abstrakcyjnej art. 335 k.p.k.

2.3. Prokurator Generalny podkreślił, że zaskarżony art. 11 k.p.c. w zdaniu drugim otwiera, a nie zamyka, tzw. osobom trzecim możliwość obrony przed odpowiedzialnością cywilną za działania osoby oskarżonej lub skazanej. Mogą one bowiem powoływać się w postępowaniu cywilnym na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające ich odpowiedzialność cywilną. Z art. 11 zdanie pierwsze k.p.c. wynika jedynie, że sąd cywilny nie może prowadzić postępowania dowodowego, którego celem miałyby być zakwestionowanie ustaleń sądu karnego co do zaistnienia przestępstwa i przypisania winy konkretnej osobie.

2.4. Z uzasadnienia wyroków zapadłych w sprawie cywilnej skarżącej spółki wynika, że korzystała ona z możliwości „obrony”, zgłaszając liczne wnioski dowodowe, nie udało jej się jednak skutecznie obalić ustaleń jednoznacznie wynikających z prawomocnego wyroku karnego. W opinii Prokuratora Generalnego, skarżąca spółka zdaje się więc ponownie – tym razem za pomocą skargi konstytucyjnej – zmierzać do podważenia orzeczenia sądowego jako indywidualnego aktu stosowania prawa.

Co więcej, w opinii Prokuratora Generalnego, skarżąca spółka, zakresowo kwestionując konstytucyjność art. 11 k.p.c. w kontekście art. 335 k.p.k., w istocie przesuwając kontrolę na płaszczyznę wykładni prawa, zastrzeżoną do kompetencji sądów powszechnych.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 23 lipca 2012 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie.

4. Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajętym uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia TK z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63). Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji jej wad formalnych. Wydanie przez sędziego odpo-

wiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych czy oczywistej bezzasadności (zob. postanowienia TK z: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76 oraz 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6). Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej.

2.1. Przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjnej.

Skarżąca spółka wniosła o zbadanie zgodności art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim wiąże sąd cywilny ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, wydanego w trybie art. 335 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w procesie wytoczonym przeciwko osobie trzeciej, która nie była oskarżona ani skazana prawomocnym wyrokiem karnym, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym art. 11 k.p.c., „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Jednakże osoba, która nie była oskarżona, może powoływać się w postępowaniu cywilnym na wszelkie okoliczności wyłączające lub ograniczające jej odpowiedzialność cywilną”. Z kolei w myśl zakwestionowanego art. 335 k.p.k., „§ 1. Prokurator może umieścić w akcie oskarżenia wnioski o wydanie wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kary lub środka karnego za występki zagrożony karą nieprzekraczającą 10 lat pozbawienia wolności bez przeprowadzenia rozprawy, jeżeli okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości, a postawa oskarżonego wskazuje, że cele postępowania zostaną osiągnięte. § 2. Jeżeli zachodzą warunki do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w § 1, a w świetle zebranych dowodów wyjaśnienia podejrzanego nie budzą wątpliwości, dalszych czynności dowodowych w postępowaniu przygotowawczym można nie przeprowadzać; przeprowadza się jednak czynności, co do których zachodzi niebezpieczeństwo, że nie będzie można ich przeprowadzić na rozprawie. § 3. Uzasadnienie aktu oskarżenia można ograniczyć do wskazania okoliczności, o których mowa w § 1”.

Z *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i jej uzasadnienia, wynika jednoznacznie, że skarżąca spółka nie kwestionuje generalnej zasady prejudycjalności wyroków karnych skazujących w postępowaniu cywilnym – art. 11 k.p.c. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy bowiem jedynie szczególnego kontekstu związania sądu cywilnego prawomocnym wyrokiem karnym skazującym co do popełnienia przestępstwa, a mianowicie wyrokiem wydanym w trybie tzw. skazania bez rozprawy – art. 335 k.p.k. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podkreślono dobitnie, że „W ocenie skarżącego w dotyczącej go sprawie cywilnej dopuszczalność związania sądu cywilnego w procesie wytoczonym przeciwko skarżącemu, będącemu osobą trzecią w rozumieniu art. 11 zdanie drugie k.p.c., prawomocnym wyrokiem karnym skazującym za przestępstwo, wydanym w trybie art. 335 k.p.k. w stosunku do osób, za które skarżący nie ponosi odpowiedzialności cywilnej, w sytuacji gdy wyrok karny wydany został bez przeprowadzenia rozprawy, w oparciu o ograniczony materiał dowodowy, zebrany w postępowaniu przygotowawczym, narusza samą istotę prawa do rzetelnego procesu. Osoba trzecia, która nie była oskarżona w takim postępowaniu karnym, nie ma żadnego wpływu na przebieg postępowania i zapadłe orzeczenie, będące wynikiem zatwierdzenia przez sąd porozumienia zawartego przez oskarżonego z prokuratorem, a w postępowaniu cywilnym nie może skutecznie bronić się podważając ustalenia takiego wyroku” (s. 21). Przedmiot kontroli stanowi zatem art. 11 k.p.c. wyłącznie w zakresie wskazanym przez skarżącą spółkę, a więc odnoszącym się do prawomocnego wyroku karnego wydanego w trybie art. 335 k.p.k.

Co więcej, skarżąca spółka zarzuca, że w dotyczącej jej sprawie cywilnej, przez związanie sądów obu instancji prawomocnym wyrokiem karnym wydanym w trybie art. 335 k.p.k. przeciwko innym osobom, „naruszone zostało konstytucyjne prawo podmiotowe skarżącego – prawo do sprawiedliwego rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd, określane także jako prawo do rzetelnego procesu, tj. procesu przeprowadzonego zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa, z poszanowaniem prawa do obrony, równości stron procesu i kontradiktoryjności oraz niezawisłości sędziowskiej” (s. 11 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności i praw – wskazanych wzorców kontroli – został sformułowany i uzasadniony w odniesieniu do zastosowania kwestionowanej regulacji przez sądy cywilne orzekające w indywidualnej sprawie skarżącej spółki.

2.2. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zbadanie, czy niniejsza skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz sprecyzowane w przepisach art. 46 i następných ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), przede wszystkim, czy nie jest w istocie tzw. skargą na stosowanie prawa lub też skargą o charakterze wyłącznie abstrakcyjnym – jak podnosi w swym piśmie Prokurator Generalny.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Przyjęty model skargi konstytucyjnej oznacza, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może więc kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest zatem nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadzioby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). W przypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07). Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (zob. postanowienie TK o sygn. SK 11/10). Stąd też niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – podmiot uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej może ją jednak złożyć dopiero wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej orzeknie ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Nie należy tracić z pola widzenia, że składający skargę konstytucyjną formalnie skarży niekonstytucyjną ustawę lub inny akt normatywny, jednak „czyni to ze względu na niekorzystny dla siebie wyrok sądu, u którego podstaw wydania leżała ustawa lub inny akt normatywny” (J. Trzciniński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 11). Przyjęty model skargi oparty został bowiem na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Stąd też istnieje nie tylko konieczność wyczerpania wszystkich przysługujących skarżącemu środków ochrony prawnej, przede wszystkim normalnego toku instancyjnego, ale także konieczność istnienia osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi konstytucyjnej. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może bowiem dojść jedynie w wyniku ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a więc rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 71).

Skarga konstytucyjna w naszym systemie prawnym nie ma zatem z całą pewnością charakteru skargi powszechnej – *actio popularis*. Skarżący nie może zakwestionować konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w jego indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem założenia abstrakcyjnym środkiem kontroli konstytucyjności. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, wpieryw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Nie zmienia to faktu, że dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny merytoryczna ocena konstytucyjności kwestionowanej w skardze regulacji normatywnej ma naturalnie charakter abstrakcyjny, a w konsekwencji orzeczenie TK wywiera skutki *erga omnes*, choć w szczególności dotyczy skarżącego jako podmiotu, który postępowanie zainicjował (zob. postanowienie z 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

2.3. Skarżąca spółka kwestionuje art. 11 k.p.c. w zakresie, w jakim wiąże sąd cywilny ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, wydanego w trybie art. 335 k.p.k., w procesie wytoczonym przeciwko osobie trzeciej, która nie była oskarżona ani skazana prawomocnym wyrokiem karnym, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 178 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

O ile jednak nie budzi wątpliwości, że art. 11 k.p.c. był podstawą ostatecznego orzeczenia sądu o wolnościach lub prawach skarżącej spółki, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, o tyle art. 335 k.p.k. nie był i nie mógł być podstawą orzekania w jej sprawie. Z akt sprawy, na kanwie której złożona została niniejsza skarga konstytucyjna, wynika jednoznacznie, że kwestionowany przez skarżącą spółkę tryb skazania bez rozprawy został zastosowany wobec osób trzecich, za które to z kolei ponosi ona odpowiedzialność cywilną. W konsekwencji przepis ten nie może być przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. W przypadku skargi konstytucyjnej musi istnieć szczególna korelacja aktów indywidualnego stosowania prawa i aktów normatywnych, wyrażająca się w dopuszczalności zakwestionowania tylko takiej regulacji normatywnej, która była podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie skarżącego. Skarga konstytucyjna jest zatem formalnie niedopuszczalna w odniesieniu do art. 335 k.p.k.

Co więcej, z uwagi na zakresowe określenie przedmiotu kontroli z wyraźnym i jednoznacznym powiązaniem prejudycjalności w postępowaniu cywilnym z wyrokiem karnym wydanym w trybie tzw. skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.), nie sposób także przeprowadzić oceny konstytucyjności samego art. 11 k.p.c. Jak wskazano wyżej, skarżąca spółka konsekwentnie nie tylko w *petitum* skargi konstytucyjnej, ale również w uzasadnieniu, kwestionuje art. 11 k.p.c. wyłącznie w kontekście art. 335 k.p.k. Brak jest natomiast zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych samodzielnie w stosunku do regulacji art. 11 k.p.c., co uniemożliwia przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w odniesieniu do tak określonego przedmiotu skargi konstytucyjnej.

Niniejsza skarga konstytucyjna nosi ponadto wszelkie cechy tzw. skargi na stosowanie prawa. Świadczy o tym przede wszystkim uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności i argumenty odwołujące się wprost do stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawie skarżącej spółki. Skarżąca jako źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw wielokrotnie wskazuje dwuinstancyjne postępowanie sądowe toczące się w jej sprawie, w którym to, mimo zgłaszania zarzutów i wniosków dowodowych, nie mogła skutecznie obalić ustalenia wynikającego z prawomocnego wyroku karnego skazującego osoby trzecie. Skarga konstytucyjna zwraca się zatem nie tylko przeciwko zakwestionowanej regulacji, ale przede wszystkim ostatecznym orzeczeniom zapadłym w sprawie skarżącej, i można ją odczytać jako próbę ich ponownego zaskarżenia.

Wreszcie nie sposób także uznać, że wskazany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) czy też prawa do obrony w postępowaniu karnym (art. 42 ust. 2 Konstytucji) dotyczy konstytucyjnych wolności i praw skarżącej spółki.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne podkreślić, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które – po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, po drugie – których treść normatywna stanowi przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że niniejsza skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych i postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

47

POSTANOWIENIE
z dnia 7 maja 2013 r.
Sygn. akt U 8/12**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 maja 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. Nr 97, poz. 624) z art. 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 12 grudnia 2012 r. grupa posłów na Sejm VII kadencji (dalej: wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. Nr 97, poz. 624; dalej: rozporządzenie z 28 maja 2010 r.) jest niezgodny z art. 2, art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 maja 2010 r. narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego i stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do ochrony życia prywatnego oraz konstytucyjnie chronioną autonomię informacyjną ucznia. Przemawiać za tym mają następujące argumenty:

Po pierwsze, zakwestionowany przepis stanowi o obowiązku umieszczenia na świadectwach szkolnych promocyjnych oraz świadectwach ukończenia szkoły, wydawanych uczniom z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, adnotacji o realizowaniu przez takich uczniów programów indywidualnego nauczania na podstawie orzeczenia wydanego przez zespół działający w poradni psychologiczno-pedagogicznej. Ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 maja 2010 r. odnosi się tym samym tylko i wyłącznie do „uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim”, podczas gdy w świetle ustawowej regulacji kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież niepełnosprawne oraz niedostosowane społecznie wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy (art. 71b ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty)”. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje zresztą żadnego z pojęć niezbędnych do interpretacji zakwestionowanego przepisu.

Po drugie, wychodząc z założenia, że świadectwo jest urzędowym dokumentem potwierdzającym ukończenie nauki w danej klasie lub szkole danego typu i stanowi zarazem niezbędny formalnoprawny wymóg, zarówno w procesie rekrutacji na wyższych etapach edukacji, jak i w trakcie naboru lub konkursu na różne stanowiska pracy, wnioskodawca stwierdził, że obowiązek umieszczania na świadectwach szkolnych adnotacji o kształce-

niu indywidualnym stwarza nierówne szanse dla „uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim”. Zakwestionowany przepis zmusza do „postulowania się świadectwem wyróżniającym (...) [uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim] spośród ogólnej grupy absolwentów”. Nie kwestionując doniosłej roli kształcenia specjalnego oraz pozytywnych obowiązków władzy publicznej w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych różnych uczniów, wnioskodawca uznał, że przedmiotowo istotna adnotacja na świadectwie może pełnić funkcję stygmatyzującą ucznia na dalszych etapach jego rozwoju edukacyjnego lub zawodowego.

Po trzecie, z perspektywy celów systemu oświaty oraz ochrony prawa do prywatności ucznia, nie jest konieczne umieszczanie na świadectwie promocyjnym lub świadectwie ukończenia szkoły adnotacji o trybie nauczania ze szczególnym uwzględnieniem nazwy poradni psychologiczno-pedagogicznej. W ocenie wnioskodawcy, obowiązek wynikający z zakwestionowanego przepisu pozostaje wręcz w sprzeczności z celami ustawy o systemie oświaty, gdyż utrudnia uczniom wybór zawodu, kierunku kształcenia oraz przyczynia się do ich nierównego traktowania na rynku pracy.

Po czwarte, obowiązek umieszczenia adnotacji o realizacji programu kształcenia specjalnego w związku z upośledzeniem umysłowym ucznia stanowi – w ocenie wnioskodawcy – informację osobową. W konsekwencji powinien zostać uregulowany w ustawie. Obowiązek ten wynika tymczasem z załącznika do aktu wydanego na podstawie i w celu realizacji ustawy o systemie oświaty.

Po piąte, zakwestionowany przepis nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wymienionych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości konstytucyjnych. Obowiązek umieszczenia adnotacji o realizacji programu kształcenia specjalnego w związku z upośledzeniem umysłowym ucznia nie spełnia kryterium niezbędności ograniczeń konstytucyjnych praw podmiotowych. W ocenie wnioskodawcy, jest on „jedynie wygodą władzy publicznej (...) Organy administracji publicznej, w tym organy systemu oświaty mają bowiem dostęp do informacji o realizacji przez ucznia programu kształcenia specjalnego przez inne formy i nośniki informacji. Ujawnianie informacji osobistej na świadectwie szkolnym nie jest konieczne dla pozyskania przez inne szkoły i placówki oświatowe, kuratoria oświaty itd. wiedzy o fakcie objęcia ucznia programem nauczania dostosowanym do indywidualnych możliwości”.

W konsekwencji wnioskodawca uznał, że ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 maja 2010 r. narusza art. 2, art. 47 i art. 51 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 8 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajęła Minister Edukacji Narodowej, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643; dalej: ustawa o TK).

Minister Edukacji Narodowej stwierdziła, że „analiza zarzutów wskazanych przez wnioskodawcę uzasadnia przyjęcie, iż w odniesieniu do uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, przepis nakazujący umieszczenie na ich świadectwach promocyjnych i ukończenia szkoły adnotacji, że realizowali oni program dostosowany do indywidualnych możliwości i potrzeb na podstawie orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznej [...] nie spełnia wymogu niezbędności w rozumieniu art. 47 i art. 51 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W konsekwencji mocą rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 marca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. poz. 384; dalej: rozporządzenie z 2013 r.) zakwestionowanemu przez wnioskodawców przepisowi nadano nowe, następujące brzmienie: „Na arkuszach ocen uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim nad tabelą w części dotyczącej wyników klasyfikacji w danym roku szkolnym umieszcza się adnotację «uczeń/uczennica realizował(a) program nauczania dostosowany do indywidualnych możliwości i potrzeb na podstawie orzeczenia wydanego przez zespół orzekający działający w», wpisując nazwę poradni psychologiczno-pedagogicznej, w której działa zespół, który wydał orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego”.

W ocenie Ministra Edukacji Narodowej, zmiana prawodawcza odpowiada na zarzut niekonstytucyjności sformułowany przez wnioskodawcę i usuwa hierarchiczną niezgodność w systemie prawnym. Minister Edukacji Narodowej podkreśliła, że poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest problematyka umieszczania na arkuszach ocen adnotacji o specjalnym i indywidualnym kształceniu uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim. Arkusze nie są bowiem dokumentami zewnętrznymi. Wnioskodawca tymczasem kwestionował niezbędność ujawniania przedmiotowo istotnych informacji osobowych jedynie na świadectwach szkolnych.

3. W piśmie z 28 marca 2013 r. stanowisko w sprawie zajęł Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Prokuratora Generalnego, poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepis utracił moc obowiązującą w rozumieniu ustawy o TK. Rozporządzeniem z 2013 r. nadano bowiem nowe brzmienie ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 maja 2010 r. Zmiana ta weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia (tj. 5 kwietnia 2013 r.) i czyni – w ocenie Prokuratora Generalnego – zadość żądaniu wnioskodawcy. Poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie było bowiem umieszczanie adnotacji o realizowaniu indywidualnego programu nauczania przez uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim na arkuszach ocen.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca nie zsynchronizował *petitum* wniosku z uzasadnieniem. W *petitum* wniosku inicjującego niniejsze postępowanie jako przedmiot kontroli wskazano ust. 10 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. Nr 97, poz. 624; dalej: rozporządzenie z 28 maja 2010 r.) w następującym brzmieniu: „Na świadectwach szkolnych promocyjnych oraz świadectwach ukończenia szkoły, wydawanych uczniom z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, na drugiej stronie świadectwa odpowiednio nad «Wynikami klasyfikacji rocznej» i «Wynikami klasyfikacji końcowej» umieszcza się adnotację «uczeń/uczennica realizował(a) program nauczania dostosowany do indywidualnych możliwości i potrzeb na podstawie orzeczenia wydanego przez zespół orzekający działający w», wpisując nazwę poradni psychologiczno-pedagogicznej, w której działa zespół, który wydał orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Adnotację taką umieszcza się również na arkuszach ocen uczniów nad tabelą w części dotyczącej wyników klasyfikacji w danym roku szkolnym”.

W uzasadnieniu wnioskodawca odniósł się wyłącznie do niekonstytucyjności ust. 10 zdanie pierwsze załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 maja 2010 r. Przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawca uczynił bowiem jedynie zgodność obowiązku umieszczenia na świadectwach szkolnych promocyjnych oraz świadectwach ukończenia szkoły adnotacji o realizacji przez uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim programu nauczania indywidualnego oraz nazwy właściwej poradni psychologiczno-pedagogicznej. Poza zakresem rozważań i argumentacji wnioskodawcy pozostaje obowiązek umieszczania tego rodzaju adnotacji na arkuszach ocen.

Traktując wniosek jako całość oraz uwzględniając jego *meritum*, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest ust. 10 zdanie pierwsze załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 maja 2010 r.

2. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, na mocy § 1 pkt 20 lit. d rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 marca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. poz. 384; dalej: rozporządzenie z 2013 r.), zakwestionowany przepis otrzymał nowe i następujące brzmienie: „Na arkuszach ocen uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim nad tabelą w części dotyczącej wyników klasyfikacji w danym roku szkolnym umieszcza się adnotację «uczeń/uczennica realizował(a) program nauczania dostosowany do indywidualnych możliwości i potrzeb na podstawie orzeczenia wydanego przez zespół orzekający działający w», wpisując nazwę poradni psychologiczno-pedagogicznej, w której działa zespół, który wydał orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego”.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia z 2013 r., weszło ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. 5 kwietnia 2013 r. przestał obowiązywać nakaz umieszczania na świadectwach szkolnych promocyjnych oraz świadectwach ukończenia szkoły adnotacji o realizacji przez uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim programu nauczania indywidualnego oraz nazwy właściwej poradni psychologiczno-pedagogicznej.

Zważywszy, że prawodawca nie przewidział szczególnej regulacji intertemporalnej, należało uznać, iż opowiedział się za ogólną zasadą natychmiastowej skuteczności prawa nowego (por. np. wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46).

3. Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (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). Przepis derogowany przez prawodawcę może stanowić przedmiot kontroli na warunkach określonych w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, który wymaga wykazania konieczności „ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Merytoryczna kontrola nieobowiązującej normy jest dopuszczalna jeżeli: a) przedmiot kontroli reguluje sferę praw i wolności; b) nie istnieje alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim norma utraciła moc obowiązującą oraz c) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji (por. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297). Ustalenia te uzupełnia stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w wyroku o sygn. K 35/08, zgodnie z którym: a) wątpliwości odnośnie do spełnienia powyższych przesłanek należy tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy; b) ocena konstytucyjności norm, które utraciły moc obowiązującą, nie może abstrahować od czynnika czasu; c) dla oceny konieczności wydania orzeczenia na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie ma znaczenia liczba podmiotów, których prawa zostały naruszone w następstwie stosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego; d) ocena ta musi uwzględniać kontekst normatywny konkretnej sprawy (wyrok z 16 marca 2011 r., OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Ponadto pełen skład Trybunału Konstytucyjnego stwierdził wówczas, że wydanie orzeczenia jest konieczne, jeżeli naruszone wolności i prawa konstytucyjne „w chwili wydawania orzeczenia nie są należycie chronione, a w szczególności ustawodawca nie usunął skutków ich naruszeń, zaś wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego prowadzi do zapewnienia ochrony tych wolności i praw” (cyt. wyrok o sygn. K 35/08).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy wskazane powyżej wymogi nie zostały spełnione i art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie mógł być zastosowany. Postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

48

POSTANOWIENIE z dnia 8 maja 2013 r. **Sygn. akt K 7/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 maja 2013 r., wniosku sędziego Trybunału Konstytucyjnego Stanisława Rymara o wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie z wniosku Prezydenta Konfederacji Lewiatan, sygn. akt K 7/13, dotyczącego zbadania zgodności art. 12 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 2-2b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) z art. 2 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 26 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) wyłączyć sędziego Trybunału Konstytucyjnego Stanisława Rymara od udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 7/13.

UZASADNIENIE

I

1. 25 marca 2013 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego Stanisław Rymar złożył wniosek o wyłączenie udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. K 7/13, wszczętym na wniosek Prezydenta Konfederacji Lewiatan. W uzasadnieniu wniosku oraz w pismach wyjaśniających z 26 marca 2013 r. i 23 kwietnia 2013 r. sędzia wskazał, że jest arbitrem (czasowo zawieszonym) Sądu Arbitrażowego przy Konfederacji Lewiatan i wniósł o skreślenie go z listy arbitrów.

2. Z informacji Prezesa Sądu Arbitrażowego Lewiatan (pismo z dnia 22 kwietnia 2013 r.) wynika, że sędzia Stanisław Rymar został wpisany na listę arbitrów Sądu Arbitrażowego Lewiatan Uchwałą Komitetu Arbitrażowego nr 1 z 17 maja 2005 r. W piśmie, które wpłynęło do Sądu 28 marca 2013 r., sędzia złożył wniosek o skreślenie z listy. Komitet Arbitrażowy Sądu Arbitrażowego Lewiatan 19 kwietnia 2013 r. podjął uchwałę o skreśleniu Stanisława Rymara z listy arbitrów.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Instytucja wyłączenia sędziego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym uregulowana została w art. 26 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm., dalej: ustawa o TK). Przepis ten normuje kwestię wyłączenia z mocy ustawy (ust. 1), jak też przewiduje wyłączenie sędziego ze względu na inne okoliczności, mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (ust. 2).

Artykuł 26 ust. 2 ustawy o TK przewiduje, że „Sędziego Trybunału wyłącza się od udziału w postępowaniu na jego żądanie lub na żądanie uczestnika postępowania albo z urzędu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, nie wymienionych w ust. 1, mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności”, a więc w sytuacji *iudex suspectus*. W procedurze cywilnej instytucja *iudex suspectus* (art. 49 k.p.c.) opiera się na stosunku osobistym sędziego do strony postępowania, takim który mógłby wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego jako sądu orzekającego o prawie a nie o stanach faktycznych lub aktach stosowania prawa, odmienny sposób wyjaśniania i dowodzenia w postępowaniu przed Trybunałem, brak związania wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, powoduje że przychylny wyłączenia sędziego będą miały z reguły charakter bardziej rzeczowy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, istotne jest, że przy wyłączeniu sędziego z powodu wątpliwości co do jego bezstronności nie chodzi o to, czy można sędziemu postawić uzasadniony zarzut braku obiektywizmu, lecz o to, czy z punktu widzenia strony zachodzą wystarczające okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 93). Ponadto w sytuacji, gdy z żądaniem wyłączenia występuje sam sędzia, istotne dla oceny, czy zachodzą okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności, jest subiektywne odczucie sędziego.

2. Sędzia Stanisław Rymar zarządzeniem Prezesa z 21 marca 2013 r. o nadaniu sygnatury i wyznaczeniu składu sędziowskiego został wyznaczony do składu orzekającego w sprawie o sygn. K 7/13. Zważywszy, że w tej dacie sędzia Stanisław Rymar figurował na liście arbitrów Sądu Arbitrażowego Lewiatan, Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołana we wniosku sędziemu o wyłączenie okoliczność może wpłynąć nie tyle na obiektywne rozpatrzenie sprawy przez sędziego, lecz na postrzeganie osoby sędziego – członka składu orzekającego – przez osoby zainteresowane wynikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

49

POSTANOWIENIE
z dnia 8 maja 2013 r.
Sygn. akt U 2/13**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 maja 2013 r., wniosku sędziego Trybunału Konstytucyjnego Mirosława Granata o wyłączenie od udziału w postępowaniu w sprawie z wniosku grupy posłów na Sejm, sygn. akt U 2/13, dotyczącego zbadania zgodności § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. poz. 99) z art. 35b i art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223), a przez to z art. 92 oraz z art. 2, art. 7, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 26 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **wyłączyć sędziego Mirosława Granata od udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. akt U 2/13.**

UZASADNIENIE

I

Pismem z 15 kwietnia 2013 r., sędzia Mirosław Granat zwrócił się do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie go od udziału w postępowaniu w sprawie z wniosku grupy posłów na Sejm, sygn. akt U 2/13, z uwagi na długoletnią zawodową, jak również pozazawodową znajomość z pełnomocnikiem wnioskodawców. W związku z tą okolicznością sędzia uznał, że zachodzi przesłanka jego wyłączenia.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Institucja wyłączenia sędziego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym została uregulowana w art. 26 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Obejmuje ona wyłączenie sędziego z mocy ustawy (art. 26 ust. 1), które, niezależne od jakiegokolwiek inicjatywy (zainteresowanego sędziego, uczestnika postępowania czy składu orzekającego), następuje w przypadku stwierdzenia okoliczności powodującej wyłączenie, wskazanej w pkt 1, 2 oraz 3 art. 26 ustawy o TK. Poza ustanowionym w art. 26 ust. 1 wyłączeniem z mocy ustawy, przepis ten w ust. 2 przewiduje wyłączenie sędziego, „jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności, nie wymienionych w ust. 1, mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności”. W tym przypadku wyłączenia dokonuje się na wniosek tego sędziego lub uczestnika postępowania albo z urzędu.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie podkreśla się, że przy wyłączeniu sędziego od udziału w postępowaniu z powodu wątpliwości co do jego bezstronności istotne jest nie to, czy sędziemu można postawić uzasadniony zarzut braku obiektywizmu, ale czy z punktu widzenia strony nie zachodzą okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego (postanowienie SN z 13 listopada 1981 r., sygn. IV CO 16/81, Lex nr 8368; por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale*

Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 90-94). Chodzi tu o pewnego rodzaju nastawienie psychiczne, którego nie da się zdefiniować i wyczerpująco opisać, zwłaszcza, że wszystkie przesłanki wyłączenia są nieostre. W przypadku, kiedy z wnioskiem o wyłączenie występuje sam sędzia, istotne dla oceny, czy zachodzą okoliczności mogące wywoływać wątpliwość co do jego bezstronności, jest także jego subiektywne odczucie.

W opinii sędziego Mirosława Granata fakt wieloletniej znajomości z pełnomocnikiem wnioskodawców może zostać uznany przez osoby zainteresowane wynikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także przez osoby trzecie, za wywołujący wątpliwość co do bezstronności sędziego. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela tę opinię. W związku z tym istnieją podstawy do wyłączenia sędziego od udziału w postępowaniu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

50

POSTANOWIENIE z dnia 14 maja 2013 r. **Sygn. akt SK 19/11**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Mirosław Granat
Leon Kieres
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 maja 2013 r., skargi konstytucyjnej Jacka D. o zbadanie zgodności:

art. 585 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037) z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 17 stycznia 2011 r. Jacek D. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 585 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037; dalej: kodeks spółek handlowych lub k.s.h.) jest niezgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została oparta na następującym stanie faktycznym: Wyrokiem z 19 stycznia 2010 r. (sygn. akt III K 36/08) Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, Wydział III Karny uznał skarżącego za winnego działania na szkodę spółki i skazał go za czyn określony w art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych. Sąd Okręgowy w Poznaniu, IV Wydział Karny Odwoławczy wyrokiem z 17 września 2010 r. (sygn. akt IV Ka 694/10) uznał apelację obrońcy skarżącego za oczywiście bezzasadną i utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji. W sprawie skarżącego nie została wniesiona kasacja do Sądu Najwyższego.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności art. 585 kodeksu spółek handlowych, skarżący wskazał, że niezgodność z zasadami *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) polega na posłużeniu się niejasnym i niewystarczająco precyzyjnym znamieniem na określenie czynności sprawczej, jakim jest „działanie na szkodę spółki”. Ponadto, w ocenie skarżącego, kwestionowany przepis ma całkowicie blankietowy charakter, ze względu na brak znamion dookreślających lub jasnych, utrwalonych reguł wykładni czy też norm prawnych, do których odsyłałby zaskarżony przepis. Tym samym nie jest zrealizowana funkcja zewnętrzna i wewnętrzna ustawowej określoności czynu, a przez to – funkcja gwarancyjna norm prawa karnego.

Postanowieniem z 20 maja 2011 r. (sygn. Ts 18/11) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym zgodności art. 585 § 2 kodeksu spółek handlowych z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 15 września 2011 r. udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą.

Przed przystąpieniem do merytorycznych rozważań, RPO odniósł się do kwestii dopuszczalności wydania wyroku. Zaskarżony art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych utracił bowiem moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 767; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.). W ocenie RPO, zmiana prawodawcza nie stanowi jednak przeszkody procesowej w niniejszym postępowaniu z uwagi na brzmienie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Powołując się na sformułowany w orzecznictwie konstytucyjnym pogląd, RPO doprecyzował wymienione w skardze konstytucyjnej wzorce kontroli (zob. wyrok TK z 13 maja 2003 r., sygn. SK 21/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 39). W *petitum* skargi wskazano bowiem wyłącznie art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zarzuty skarżącego pozostają zaś aktualne także na gruncie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonych z niej zasad pochodnych, a w szczególności zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tej też przyczyny w stanowisku RPO wskazano również na naruszenie art. 2 Konstytucji.

W ocenie RPO, art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych naruszał zasadę określoności znamion czynu zagrożonego karą oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, „znamię czynnościowe na gruncie art. 585 § 1 k.s.h. określone było nieprecyzyjne”. Użyte przez prawodawcę pojęcie „działania na szkodę spółki” nie było w żaden sposób dookreślone od strony podmiotowej. Podjęta zaś w judykaturze próba wyjaśnienia treści zakwestionowanego przepisu nie doprowadziła do usunięcia wszystkich wątpliwości interpretacyjnych (zob. uchwała SN z 15 kwietnia 1999 r., sygn. akt I KZP 8/99, OSNKW nr 5-6/1999, poz. 31).

Po drugie, niejasność zaskarżonego przepisu pogłębiała jego relacja z art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553; dalej: kodeks karny). W piśmiennictwie przyjmowano bowiem, że z uwagi na zbieżny zakres normowania: a) art. 296 kodeksu karnego stanowił *lex specialis* względem art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych; b) art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych stanowił *lex specialis* względem art. 296 kodeksu karnego; c) oba przepisy pozostawały w relacji „subsydiarności milczącej” lub „w relacji przepisu pochtaniającego i przepisu pochtanianego”.

Po trzecie, z uwagi na formalny charakter przestępstwa, art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych „nie pozwalał zrelatywizować znamienia czynnościowego określanego jako «działanie na szkodę spółki» do skutku przestępstwa w postaci powstania szkody, ponieważ nie stanowił on przesłanki karalności”.

3. W piśmie z 9 grudnia 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że uchylając art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych, prawodawca dokonał zarazem zmiany treści art. 296 kodeksu karnego. Derogacja zaskarżonego przepisu pociągnęła za sobą depenalizację czynów, a w konsekwencji konieczność zaprzestania postępowań karnych o takie czyny prowadzonych od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2011 r., chyba, że czyny takie wyczerpywały znamiona zawarte w art. 296 kodeksu karnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sytuacja taka nie miała jednak miejsca w sprawie skarżącego, w której powinien być zastosowany art. 4 § 4 kodeksu karnego. Przepis ten stanowi, że skazanie ulega zatarciu z mocy prawa, jeżeli według nowej ustawy czyn objęty wyrokiem nie jest już zabroniony pod groźbą kary.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w następstwie depenalizacji czynu oraz zatarcia skazania skarżącego nie zachodzi konieczność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Cel ten, „sprowadzający się w niniejszej sprawie do uznania skazania [s]karżącego za niebyte i usunięcia wpisu o tym skazaniu z rejestru skazanych, został już osiągnięty przez, w pierwszej kolejności, derogację przez ustawodawcę zaskarżonego przepisu, a w drugiej – przez automatyczne, w tym przypadku wejście w grę mechanizmu wynikającego z art. 4 § 4 k.k.”.

4. W piśmie z 22 grudnia 2011 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie. Zdaniem Sejmu, należało bowiem uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, porównanie treści art. 296 kodeksu karnego oraz zaskarżonego przepisu prowadzi do wniosku, że doszło do depenalizacji w zakresie usiłowania działania na szkodę spółki, o ile nie wiązało się z nim ryzyko wyrządzenia znacznej szkody, objęte zamiarem sprawcy, oraz depenalizacji w zakresie działania na szkodę spółki, o ile nie stanowiło usiłowania sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa wystąpienia znacznej szkody lub nie mogło zostać zakwalifikowane jako jego sprowadzenie. Doszło zatem do depenalizacji częściowej.

Po drugie, „w okolicznościach niniejszej sprawy można postawić tezę, że w razie depenalizacji lub częściowej depenalizacji czynu zabronionego przez obowiązujący w dacie orzekania, a następnie uchylony przepis prawa, zasada subsydiarności tego środka ochrony praw i wolności wymaga (...) uprzedniego, wiążącego ustalenia, czy *in casu* doszło do zatarcia skazania z mocy prawa na podstawie art. 4 § 4 k.k. Jest bowiem wątpliwe [,] czy w tej szczególnej sytuacji na płaszczyźnie procesowej spełniona została przesłanka wyczerpania drogi prawnej wskazana w art. 79 ust. 1 *in fine* Konstytucji oraz w art. 46 ust. 1 u. TK”.

Po trzecie, „zmiany stanu prawnego związane z uchYLENIEM art. 585 k.s.h. i dodaniem nowego art. 296 § 1a k.k. czynią zadość postulatowi sformułowanemu w skardze konstytucyjnej, doprecyzowując znamiona rozważanego czynu zabronionego i zawężając zakres kryminalizacji, a treść art. 4 § 4 k.k. wyłącza konieczność sięgania po inne środki prawne”.

Po czwarte, w okolicznościach niniejszej sprawy ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu pozwoliłoby co prawda skorzystać skazanym z prawa do wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 540 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), jednakże ze względu na charakter podniesionych zarzutów oraz zasady intertemporalne obowiązujące na tle prawa karnego oznaczałoby to faktyczną abolicję dla osób objętych dyspozycją art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych, które umyślnie działały na szkodę zarządzanej przez nie spółki, powodując bezpośrednie zagrożenie szkodą – także w znacznym lub wielkim rozmiarze. W toku wznowionego postępowania brak byłoby bowiem podstaw do skazania za ten czyn; roli tej nie mógłby spełniać w szczególności (a przynajmniej nie w każdym wypadku) art. 296 § 1 kodeksu karnego.

Po piąte, „skarżący przywołuje (...) pod adresem art. 585 § 1 k.s.h. zarzuty nawiązujące do głównych punktów toczącej się w doktrynie dyskusji, dotyczącej poszczególnych znamion przestępstwa działania na szkodę spółki oraz ich dostatecznej precyzji. Tymczasem zasadniczym problemem, jaki powstaje na tle jego sprawy, nie jest ani przesądzenie formalnego lub materialnego charakteru przestępstwa z art. 585 § 1 k.s.h. (czyli – innymi słowy – to, czy ma ono charakter skutkowy bądź bezskutkowy), ani też brak okoliczności modalizujących jego stronę przedmiotową. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika bowiem w sposób dość jednoznaczny, że (...) [i]stota problemu, jaki wyłania się na tle tej sprawy, sprowadza się (...) do: (a) karnoprawnej oceny działań mieszczących się formalnie w kompetencjach zarządcy, instrumentalnie wykorzystanych w celu pokrzywdzenia spółki (...) oraz (b) należącej już wyłącznie do sfery stosowania prawa oceny istnienia związku przyczynowego między działaniami skarżącego a wypowiedzeniem umowy dealerskiej i – w konsekwencji – likwidacją przedsiębiorstwa spółki (...). Jak się wydaje, problem zarzucanego braku precyzji art. 585 § 1 k.s.h. nie ma w tym kontekście przesądzającego znaczenia (o ile w ogóle takie posiada), a naruszenie praw i wolności skarżącego (...) wiąże się przede wszystkim ze sferą stosowania prawa”.

W ocenie Marszałka Sejmu, powyższe okoliczności przemawiają za koniecznością umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie. W sprawie skarżącego nie znajduje zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

5. W piśmie z 16 grudnia 2011 r., przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do pełnomocnika skarżącego o udzielenie informacji, czy skarga konstytucyjna zachowuje aktualność mimo zmiany stanu prawnego

oraz – w wypadku podtrzymania skargi konstytucyjnej – o ustosunkowanie się do kwestii dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W odpowiedzi, pełnomocnik skarżącego stwierdziła, że skarżący wnosi o rozpoznanie skargi na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Uchylenie art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych nie zmieniło bowiem sytuacji skarżącego, który „ponosi dotkliwie konsekwencje skazania” (pismo z 25 stycznia 2012 r.).

6. W piśmie z 10 stycznia 2012 r. (RPO-680536-II/11/MK) RPO poinformował Trybunał Konstytucyjny, że 4 lipca 2011 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska, czy po zmianach wprowadzonych na mocy ustawy zmieniającej z 2011 r. do wyroków skazujących za czyny ujęte w art. 585 kodeksu spółek handlowych będzie miała zastosowanie instytucja zatarcia skazania z mocy prawa określona w art. 4 § 4 kodeksu karnego.

Minister Sprawiedliwości, odpowiadając RPO w piśmie z 22 grudnia 2011 r. (DL-PI 072-7/11), powoławszy się na opinię Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego (nr KKPK 400-7-11), stwierdził, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż uchylenie art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych ustawą zmieniającą z 2011 r. aktualizuje automatycznie i w każdym wypadku nakaz stosowania art. 4 § 4 kodeksu karnego. Zważywszy, że uchylenie art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych było powiązane ze zmianą brzmienia art. 296 kodeksu karnego, doszło do depenalizacji jedynie w następującym zakresie: a) usiłowania działania na szkodę spółki, o ile nie wiązało się z nim ryzyko wyrządzenia znacznej szkody majątkowej objęte zamiarem sprawcy; b) działania na szkodę spółki, o ile nie stanowiło usiłowania sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa wystąpienia znacznej szkody lub nie mogłoby zostać zakwalifikowane jako jej sprowadzenie. W pozostałych wypadkach nie występują warunki do automatycznego zatarcia skazania. *A casu ad casum* sąd powszechny będzie musiał podjąć decyzję, czy zostały spełnione warunki określone w art. 4 § 4 kodeksu karnego.

7. W piśmie z 20 lutego 2013 r. przewodniczący składu orzekającego na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o TK oraz art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 654, ze zm.) zwrócił się do Krajowego Rejestru Karnego o udzielenie zgromadzonych i aktualnych informacji o osobie skarżącego.

W piśmie z 1 marca 2013 r. Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego poinformowało Trybunał Konstytucyjny, że skazanie skarżącego wyrokiem Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu z 19 stycznia 2010 r. o sygn. akt III K 36/08 uległo zatarciu z mocy art. 4 § 4 kodeksu karnego, zgodnie ze stanowiskiem właściwego rzeczowo sądu wyrażonym w pismach z 1 października 2011 r. oraz 10 listopada 2011 r., będących w posiadaniu Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego.

8. W piśmie z 11 kwietnia 2013 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do pełnomocnik skarżącego o sprecyzowanie, na czym polegają dolegliwe konsekwencje, które miałyby ponosić skarżący pomimo zatarcia skazania. Przewodniczący składu orzekającego zwrócił się ponadto o odniesienie się do kwestii orzeczenia w sprawie skarżącego środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonych stanowisk w organach spółek.

W piśmie z 22 kwietnia 2013 r. (otrzymanym przez TK 26 kwietnia 2013 r.) pełnomocnik skarżącego wyjaśniła, że skarżący nadal ponosi natywne skutki skazania. Środek karny nie został co prawda orzeczony, ale zakaz pełnienia funkcji w określonych organach spółek wynikał wprost z art. 18 § 1 kodeksu spółek handlowych. Zakaz ten odnosił się do skarżącego do czasu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony w niniejszej sprawie przepis.

W stanowiącym załącznik do pisma z 22 kwietnia 2013 r. oświadczeniu, skarżący wskazał, że informacje o skazaniu pozostają w aktach sądowych, przez co każda osoba przeglądająca akta może poznać wiadomość o skazaniu. Możliwość uzyskania takiej wiadomości negatywnie wpływa na jego wizerunek. Skarżący argumentował ponadto, że zapłata zasądzonych kar wpłynęła znacząco na obniżenie jego poziomu życia, a samo skazanie odbiło się negatywnie na jego zdrowiu – wywołując stres i utratę zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna została – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – wstępnie rozpoznana pod kątem spełnienia formalnych wymogów warunkujących nadanie jej biegu. Przeprowadzona kontrola i dokonane w jej następstwie usunięcie braków formalnych nie przesądziły jednak definitywnie o dopuszczalności meryto-

rycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. SK 19/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 303).

Z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest – co potwierdza także dotychczasowa praktyka orzecznicza – związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Tym samym skład ten władny jest przeprowadzić dalszą kontrolę skargi i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne.

2. Zgodnie z art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ustawy o TK przedmiotem skargi konstytucyjnej może być akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach albo obowiązkach osoby wnoszącej skargę konstytucyjną.

2.1. Jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego (zob. np. postanowienia z: 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 119; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 16/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 123; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 39/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 121; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 20 lutego 2008 r., sygn. SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23). Skarga konstytucyjna stanowi bowiem narzędzie konkretnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych i uzależniona jest od istnienia naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w indywidualnej sprawie. Wnoszący skargę konstytucyjną nie działa bezpośrednio na rzecz ochrony spójności wewnętrznej systemu prawnego oraz zgodności aktów normatywnych z zasadami konstytucyjnymi, ale bezpośrednio w obronie przysługującego mu konstytucyjnego prawa podmiotowego z uwagi na jego uprzednie naruszenie w następstwie subsumcji dokonanej przez sąd lub inny organ władzy publicznej rozstrzygający ostatecznie o prawach i wolnościach.

Z uwagi na jednostkowy, subsydiarny i nadzwyczajny charakter skargi konstytucyjnej jako środka zaskarżenia, naruszenie nie może być potencjalne, ale musi mieć charakter osobisty, bezpośredni i aktualny. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*, a tego w żadnym razie nie przewiduje art. 79 Konstytucji (zob. postanowienia z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. Ts 36/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 111 oraz 20 lutego 2008 r., sygn. SK 44/07; zob. również Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/1998, s. 35 i 41; tenże, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 79-81; tenże, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 271 i n.; podobnie W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 67 i n.).

2.2. O ile nie ulega wątpliwości, że przesłanka aktualności naruszenia konstytucyjnych praw i wolności powinna być spełniona w momencie wnoszenia skargi konstytucyjnej, a uchybienie w tym zakresie skutkuje umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienie TK z 13 lutego 2008 r., sygn. SK 5/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 19), o tyle w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym *a casu ad casum* odnoszono się do procesowych konsekwencji utraty aktualności naruszenia w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. np. cytowane postanowienia o: sygn. SK 37/08, sygn. SK 16/08 oraz sygn. SK 39/08).

2.3. Podkreślając indywidualny wymiar skargi konstytucyjnej jako narzędzia konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, uwzględniając jej subsydiarny charakter jako środka ochrony konstytucyjnych praw podmiotowych, jak również mając na uwadze, że skarga konstytucyjna pośrednio służy zagwarantowaniu hierarchicznej spójności aktów prawnych, a wydany w następstwie jej uwzględnienia wyrok jest ostateczny, ma moc powszechnie obowiązującą i prowadzi do utraty mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego lub jego części, obecny skład Trybunału Konstytucyjnego stanął na stanowisku, że umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, w następstwie stwierdzenia braku przesłanki aktualności naruszenia praw i wolności, która to przesłanka została wyłączona już po wniesieniu skargi konstytucyjnej (w toku

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), dopuszczalne jest, w szczególności jeżeli zakwestionowana w skardze konstytucyjnej norma nie wyznacza już повинnego zachowania skarżącego, organy władzy publicznej nie mogą na jej podstawie dokonywać oceny zdarzeń relewantnych dla skarżącego oraz ustalić zarówno skutki prawne, jak i skutki faktyczne, które norma ta wywołała w sferze praw i wolności, których ochrony domaga się skarżący (zob. np. poniżej punkt 7 i 8 tej części uzasadnienia).

3. Zaskarżony w niniejszej sprawie przepis – art. 585 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037; dalej: kodeks spółek handlowych) utracił moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 767; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.). Przepis ten stanowił: „Kto, biorąc udział w tworzeniu spółki handlowej lub będąc członkiem jej zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej albo likwidatorem, działa na jej szkodę – podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 i grzywnie”.

4. Uchylając art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych prawodawca dokonał zarazem zmiany w treści art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny).

Przepis ten stanowi: „1. Kto, będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 1a. Jeżeli sprawca, o którym mowa w § 1, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, spowoduje bezpośrednio niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody majątkowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 1a działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. § 3. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 2 wyrządza szkodę majątkową w wielkich rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 4. Jeżeli sprawca przestępstwa określonego w § 1 lub 3 działa nieumyślnie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 4a. Jeżeli pokrzywdzonym nie jest Skarb Państwa, ściganie przestępstwa określonego w § 1a następuje na wniosek pokrzywdzonego. § 5. Nie podlega karze, kto przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie naprawił w całości wyrządzoną szkodę”.

5. Konsekwencją depenalizacji jest zatarcie skazania z mocy prawa. Skazanie uważa się za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych (art. 106 kodeksu karnego). W praktyce oznacza to przerwanie wykonywania kar, środków karnych, probacyjnych i obowiązków nałożonych na sprawcę. Jeżeli zaś kary lub środki probacyjne nie zostały jeszcze wykonane, do ich wykonania w ogóle nie dojdzie, gdyż stosowne postępowanie nie zostanie wszczęte albo zostanie umorzony na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.).

Zważywszy, że uchylając art. 585 kodeksu spółek handlowych i zmieniając art. 296 kodeksu karnego, prawodawca nie wprowadził szczególnych przepisów intertemporalnych, a kodeks spółek handlowych nie reguluje w żaden szczególny sposób problemów kolizyjnych powstających w związku z depenalizacją, należało odwołać się do art. 116 kodeksu karnego, zgodnie z którym przepisy ogólne tego kodeksu stosuje się również do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają zastosowanie kodeksu, i trzeba było wskazać zakres i skutki depenalizacji czynu określonego w zaskarżonym przepisie. W szczególności konieczne stało się ustalenie zakresu zastosowania art. 4 § 4 kodeksu karnego. Przepis ten stanowi, że skazanie ulega zatarciu z mocy prawa, jeżeli według nowej ustawy czyn objęty wyrokiem nie jest już zabroniony pod groźbą kary.

6. W świetle stanowiska Ministra Sprawiedliwości z 22 grudnia 2011 r. (DL-P I 072-7/11) i przywołanej tam opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego (nr KKPK 400-7-11), podzielanych w niniejszej sprawie przez Marszałka Sejmu, Prokuratora Generalnego i niekwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, porównanie treści art. 296 kodeksu karnego w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r. oraz zaskarżonego przepisu doprowadziło do wniosku, że doszło do depenalizacji w zakresie usiłowania działania na szkodę spółki, o ile nie wiązało się z nim ryzyko wyrządzenia znacznej szkody, objęte zamiarem sprawcy, oraz depenalizacji w zakresie działania na szkodę spółki, o ile nie stanowiło usiłowania spowodowania bezpośrednio niebezpieczeństwa wystąpienia znacznej szkody lub nie mogło zostać zakwalifikowane jako jego spowodowanie.

W pozostałym zakresie nie występują podstawy automatycznego zatarcia skazania. W kompetencji sądu powszechnego leży każdorazowo ocena, czy zostały spełnione warunki określone w art. 4 § 4 kodeksu karnego.

7. Jak wynika z ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, skazanie skarżącego wyrokiem Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu z 19 stycznia 2010 r. (sygn. akt III K 36/08) uległo zatarciu z mocy prawa zgodnie z treścią art. 4 § 4 kodeksu karnego w następstwie utraty mocy obowiązującej przez art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych (zob. wyżej punkt 7 części pierwszej uzasadnienia).

8. W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie zachodzi aktualność naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego.

Zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą, skutkując częściową depenalizacją, a w sprawie skarżącego nastąpiło zatarcie skazania z mocy prawa. Zmiany stanu prawnego związane z uchYLENIEM art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych i nadaniem nowego brzmienia art. 296 kodeksu karnego czynią ponadto zadość postulatowi sformułowanemu w skardze konstytucyjnej w zakresie ujęcia znamion czynu zabronionego oraz zakresu penalizacji. Zaskarżony przepis nie tylko nie wyznacza już повинного zachowania skarżącego, ale i organy władzy publicznej nie mogą w relewantnym dla skarżącego stanie prawnym i faktycznym dokonywać oceny zdarzeń z perspektywy art. 585 § 1 kodeksu spółek handlowych.

Z perspektywy ochrony konstytucyjnych praw podmiotowych, dokonane na podstawie art. 4 § 4 kodeksu karnego, zatarcie nie stanowi uniwersalnego środka prowadzącego do likwidacji wszystkich negatywnych skutków prawomocnego skazania. Zatarcie skazania może, ale nie musi, wszakże pełnić w każdym wypadku funkcji rehabilitacyjnej. Jego znaczenie w kontekście ochrony konstytucyjnego statusu jednostki powinno być oceniane *a casu ad casum*.

W warunkach niniejszej sprawy, skarżący nie wykazał jednak, że pomimo utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis oraz zatarcia skazania, skarga konstytucyjna zachowuje walor aktualności. Przywołany w pismach pełnomocnika skarżącego, art. 18 § 1 kodeksu spółek handlowych, zabraniający osobom prawomocnie skazanym za czyn z art. 585 kodeksu spółek handlowych pełnienia funkcji w zarządzie, radzie nadzorczej i innych wymienionych organach nie znajduje obecnie zastosowania do skarżącego. W toku niniejszego postępowania nie przedstawiono też żadnego dowodu potwierdzającego przełożenie wskazanego zakazu na sytuację skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny pragnie ponadto zauważyć, że potencjalny uszczerbek na wizerunku skarżącego związany z istnieniem akt spraw sądowych nie może stanowić samodzielnie o aktualności skargi konstytucyjnej w sprawie takiej jak niniejsza. Ewentualne naruszenie dobrego imienia lub innych dóbr osobistych skarżącego po zatarciu skazania może być wszakże dochodzone na drodze właściwego postępowania cywilnego.

W warunkach niniejszej sprawy skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań art. 79 Konstytucji. Wydanie wyroku jest niedopuszczalne, a postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

51

POSTANOWIENIE z dnia 15 maja 2013 r. **Sygn. akt P 42/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 maja 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim:

czy art. 20 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. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), w postanowieniu z 29 października 2012 r. (sygn. akt IV P 277/12), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, „czy art. 20 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707; dalej: ustawa zmieniająca) jest zgodny z art. 2 i art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z pozwami prokuratorów o zapłatę wynagrodzenia za pracę za okres od stycznia do maja 2012 r. Wejście w życie art. 20 ustawy zmieniającej spowodowało, że wynagrodzenia powodów były ustalane na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r., a nie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2011 r. Dla prokuratorów znaczyło to wstrzymanie wzrostu ich wynagrodzeń.

Zdaniem pytającego sądu, ustawa zmieniająca została wprowadzona w życie bez zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Adresatom zawartych w niej norm prawnych „przyznano formalnie tylko jeden dzień (a faktycznie ani jednego dnia, albowiem 31 grudnia 2011 r. przypadał w sobotę, a 1 stycznia 2012 r. w niedzielę, a więc w dni, w które sądy i inne urzędy państwowe nie pracują) na dostosowanie się do treści nowych przepisów”. Ustawodawca nie uzasadnił przy tym, dlaczego nastąpiło tak radykalne skrócenie *vacatio legis* w stosunku do podstawowego w tej mierze okresu 14 dni. Z tego powodu, według pytającego sądu, zaskarżony przepis narusza zasady poprawnej legislacji, a ponadto – z uwagi na nietrafne i pozbawione rzetelnej argumentacji w toku prac ustawodawczych w Sejmie wstrzymanie wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w 2012 r. – jest niezgodny z zasadami ochrony praw słusznie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 27 grudnia 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ze względu na zbędność wyrokowania.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że problem konstytucyjny w tej sprawie jest co do *meritum* zbieżny z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, które zapadło w odniesieniu do wynagrodzeń sędziowskich w wyroku z 12 grudnia 2012 r. (sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Jak stwierdził: „Zważywszy, że przedmiot niniejszej sprawy jest zbieżny z materią, co do której Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się szczegółowo we wspomnianym wyroku z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, wydaje się, iż sprawa, zainicjowana przez Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim pytaniem prawnym, w którym sąd ten kwestionuje zgodność art. 20 ustawy o budżecie z art. 2 i art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, a więc dotycząca tego samego, co do istoty problemu, zagadnienia oraz tych samych wzorców kontroli konstytucyjnej, powinna zostać umorzona, ze względu na zbędność orzekania”.

Ponadto Prokurator Generalny odnotował, że pytanie prawne sądu nie może zmierzać jedynie do „potwierdzenia krytycznej oceny sądu wobec wskazanych w tym pytaniu regulacji”, ponieważ przekształcałoby to samą instytucję pytania w środek o charakterze abstrakcyjnym, bez związku funkcjonalnego z toczącym się postępowaniem. Wątpliwości, które ma pytający sąd odnośnie do art. 20 ustawy zmieniającej, mogą być usunięte przez zastosowanie znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych, w tym wykładnię w zgodzie z Konstytucją.

Uzupełniając swój wywód o zbędności wyrokowania, Prokurator Generalny przypomniał, że zasada odpowiedzialności *vacatio legis* nie wyklucza zastosowania krótszego niż czternastodniowy „okres spoczywania”

ustawy, jeśli przemawiają za tym ważne względy społeczne, mające podstawy w wartościach konstytucyjnych. Interesem publicznym, który uzasadnia skrócenie *vacatio legis*, jest również zagrożenie równowagi budżetowej państwa.

3. Pytający sąd w postanowieniu z 23 stycznia 2013 r. (sygn. akt IV P 277/12) uchylił swoje postanowienie z 29 października 2012 r., jednocześnie zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania.

4. Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wnioskodawca może do rozpoczęcia rozprawy wycofać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną. Prawo wycofania wniosku przed rozpoczęciem rozprawy mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob., zamiast wielu, postanowienie TK z 10 stycznia 2013 r., sygn. K 36/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 11).

Dopuszczalność i celowość wycofania pytania prawnego przed rozpoczęciem rozprawy, jeśli spełnia wymogi formalne, nie podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który jest takim rozporządzeniem pytającego sądu związany. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził skuteczność cofnięcia przez pytający sąd pytania prawnego z 29 października 2012 r. W konsekwencji, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, zachodzi konieczność umorzenia postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

52

POSTANOWIENIE z dnia 21 maja 2013 r. **Sygn. akt K 11/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 maja 2013 r.:

- 1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:
 - a) ustawy 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, Malcią, 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. z 2013 r. poz. 283) z art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) 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, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji,

2) wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 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 w zakresie dotyczącym badania zgodności 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, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów, w piśmie z 21 marca 2013 r., wniosła o stwierdzenie, że:

1) 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, Malcią, 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. z 2013 r. poz. 283; dalej: ustawa o ratyfikacji), jest niezgodna z art. 90 Konstytucji,

2) Traktat 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.

(dalej: Traktat), jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji.

Grupa posłów wskazała, że wymóg procedowania nad ustawą o ratyfikacji na podstawie art. 90 Konstytucji uzasadnia treść następujących przepisów:

1) art. 3 ust. 1 Traktatu, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji kontrolnych Sejmu określonych w art. 95 ust. 2 Konstytucji,

2) art. 3 ust. 2 Traktatu, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmu wynikających z art. 95 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmu i Rady Ministrów wynikających odpowiednio z art. 219 ust. 1 i art. 221 Konstytucji,

4) art. 7 Traktatu, który wprowadza modyfikację zobowiązań wynikających z art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czym dokonuje redefinicji zakresu przekazania kompetencji, jakie miało miejsce w drodze ratyfikacji Traktatu z Lizbony, poprzez kolejne ograniczenie uprawnień Rady Ministrów wynikających z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 9 Konstytucji, a także ograniczenie uprawnień Sejmu i Senatu wynikających z art. 95 ust. 1 Konstytucji, na rzecz Komisji Europejskiej,

5) art. 8 ust. 1 Traktatu, który uszczupla zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określonych w art. 188 Konstytucji, tworząc – w przypadku wykonania przez Polskę zobowiązania z art. 3 ust. 2 Traktatu na poziomie niższym od konstytucyjnego – prawo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do kontroli ustaw lub innych aktów prawa krajowego,

6) art. 8 ust. 1 i 2 Traktatu, który tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości w obszarze prawa polskiego, polegającą na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej, czym uszczupla istotę władztwa krajowej władzy sądowniczej, wynikającą z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji,

7) art. 10 Traktatu, który poszerza zakres praw przekazanych UE w drodze ratyfikacji traktatu z Lizbony, przekazując jej uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej, z art. 146 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Ponadto, grupa posłów wskazała, że Traktat jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji. W szczególności:

1) art. 3 ust. 1 Traktatu jest niezgodny z art. 216 ust. 5 Konstytucji,

2) art. 3 ust. 2 Traktatu jest niezgodny z art. 235 ust. 4, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 104 ust. 1 i art. 221 Konstytucji,

3) art. 5 ust. 1 Traktatu nie spełnia standardu określoności przepisów prawa, czym narusza zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji,

4) art. 8 ust. 1 Traktatu jest niezgodny z art. 235 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji,

5) art. 10 Traktatu modyfikuje zobowiązania, jakie wynikają dla Polski z członkostwa w Unii Europejskiej, ingerując w uprawnienia Narodu Polskiego wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji; narusza też zasadę określoności przepisów prawa, przez co nie spełnia standardów demokratycznego państwa prawa wynikających z art. 2 Konstytucji,

6) art. 10 Traktatu jest niezgodny z zasadą suwerenności wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji w zakresie prawa Narodu Polskiego do określania swoich interesów politycznych oraz zasadę dobra wspólnego wyrażoną w art. 1 Konstytucji,

7) art. 16 Traktatu jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji.

2. Grupa senatorów Prawa i Sprawiedliwości, w piśmie z 28 marca 2013 r., wniosła o stwierdzenie, że ustawa o ratyfikacji jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził 4 kwietnia 2013 r. łączne rozpoznanie wniosku grupy senatorów z 28 marca 2013 r. z wnioskiem grupy posłów z 21 marca 2013 r., pod wspólną sygnaturą akt K 11/13, z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

4. W piśmie do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2013 r. Szef Kancelarii Prezydenta poinformował, że Traktat nie został ratyfikowany przez Prezydenta w trybie art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, może wystąpić m.in. 50 posłów oraz 30 senatorów. Stosownie do art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny, w ramach kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych sprawowanej na podstawie art. 188 Konstytucji, orzeka o aktach prawnych obowiązujących i stanowiących część polskiego porządku prawnego. Jest to niewątpliwie w świetle całego orzecznictwa Trybunału, a także aprobowane w literaturze (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 191 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, s. 9). Od tej zasady istnieją wyjątki. Po pierwsze, dopuszczalna jest tzw. kontrola przewencyjna, która ma miejsce w dwóch sytuacjach. Stosownie do art. 122 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji, przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Z kolei, na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji, Prezydent, przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej, może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. Po drugie, według art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Trybunał dokonuje merytorycznego rozstrzygnięcia, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

2. Zaskarżony w niniejszej sprawie przez grupę posłów Traktat 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, Maltą, 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. (dalej: Traktat), należy do kategorii umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ustawa z 20 lutego 2013 r. wyrażająca zgodę na ratyfikację Traktatu została opublikowana w Dz. U. z 2013 r. poz. 283.

Ratyfikacja umów międzynarodowych jest kompetencją Prezydenta (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Stosownie do art. 91 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Jak wynika z powołanego pisma Szefa Kancelarii Prezydenta z 29 kwietnia 2013 r., do tego dnia Traktat nie został ratyfikowany. Oznacza to, że w dniu wystąpienia przez grupę posłów do Trybunału Konstytucyjnego Traktat nie był częścią obowiązującego porządku prawnego w Polsce. Nie może być wobec tego przedmiotem wniosku o kontrolę jego zgodności z Konstytucją na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji. Obecnie byłaby dopuszczalna jedynie kontrola przewencyjna Traktatu, gdyby ze stosownym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił Prezydent na podstawie powołanego wyżej art. 133 ust. 2 Konstytucji. Wniosek grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności Traktatu z Konstytucją jest zatem niedopuszczalny.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt K 11/13

Trybunał Konstytucyjny 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) umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z określonymi wzorcami konstytucyjnymi, z powodu niedopuszczalności wniosku grupy posłów. Nie zgadzam się z tym postanowieniem.

1. Sytuacje, w których Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, gdy kontrolowany akt prawny utracił moc obowiązującą oraz gdy umorzenie dotyczy aktu, który nie wszedł w życie, zwłaszcza jeśli jest nim zawarta umowa międzynarodowa (mimo że jeszcze nie ratyfikowana), nie są według mnie takie same. Umorzenie postępowania w wypadku kontroli umów międzynarodowych jest bardziej złożone aniżeli w wypadku badania aktów, które utraciły moc obowiązującą. Trybunalskie *acquis* związane ze stosowaniem art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK zostało wypracowane w odniesieniu do kontroli aktów, które utraciły moc obowiązującą. Dyskusyjne jest dla mnie to, na ile jest ono adekwatne do umorzenia w sytuacji kontroli umów międzynarodowych. Sądzę, że umarzenie postępowania w wypadku kontroli umów, zwłaszcza tak doniosłych jak traktaty europejskie, wymaga szczególnej uwagi.

Jestem przekonany co do tego, że przesłanka wynikająca z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co do niedopuszczalności wydania orzeczenia w przypadku badania umowy międzynarodowej, która została zawarta, ale nie jest obowiązującym w Polsce aktem prawnym, nie zachodzi tak mechanicznie, jak ma to miejsce podczas umorzenia po utracie mocy obowiązującej aktu prawnego. W wypadku badania umów, kontrola przesłanki orzekania „na wejściu” zawsze daje wynik negatywny. Automatyzm takiego podejścia Trybunału jest – według mnie – trudny do przyjęcia. Nie znajduje on uzasadnienia w przepisach ustawy o TK, lecz wynika z dotychczasowej praktyki. Z punktu widzenia przepisów i wartości konstytucyjnych, podejście takie wydaje mi się wątpliwe. Dla mojego poglądu znaczenie ma doniosłość i zarazem specyfika źródła prawa, jakim na gruncie Konstytucji są umowy międzynarodowe, a także to, że racjonalne z punktu widzenia roli kontroli konstytucyjności prawa nie jest umarzenie postępowania wobec umów „na wejściu”, lecz co najmniej na rozprawie, a więc wedle stanu na dzień orzekania. W takim wypadku nie powinno się ignorować kwestii momentu umorzenia. Nie powinno się też wykluczać, aczkolwiek w tym momencie nie podnoszę tego wątku, przemyślenia problemu, na ile zasadne jest trybunalskie *acquis* co do bezwzględnej niedopuszczalności kontroli umów międzynarodowych, które nie są jeszcze częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Postanowienie w swoim uzasadnieniu (por. pkt 1 i 2) nie zawiera wyjaśnienia, dlaczego takie umowy, w świetle Konstytucji, nie podlegają kontroli Trybunału. Wskazany przez Trybunał art. 188 pkt 1 Konstytucji stanowi przecież inaczej. W przepisie tym akurat chodzi o kontrolę zgodności z Konstytucją „umów międzynarodowych” jako takich.

2. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, ratyfikacja umowy jest złożoną czynnością. Prezydent RP może odmówić dokonania ratyfikacji (nawet jeśli Sejm uchwalił ustawę upoważniającą) lub może ją przesunąć na wybrany przez siebie termin. Dokonanie ratyfikacji jest prawem a nie obowiązkiem głowy państwa. Wymaga to kontrasygnaty premiera. Informacja Szefa Kancelarii Prezydenta z 29 kwietnia 2013 r., że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nie został ratyfikowany przez Prezydenta RP w trybie art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, nie przesądza o tym, że nie będzie on ratyfikowany. Szef Kancelarii nie mógłby zapewnić Trybunału, że ratyfikacja nie nastąpi w ogóle lub że będzie miała miejsce w innym terminie. Racjonalne byłoby odejście od przyjętego przez Trybunał założenia, że ratyfikacja Traktatu nie może usuwać braku legitymacji wnioskowej grupy posłów. Jest to, moim zdaniem, problem do przemyślenia. Jest tak tym bardziej, że Trybunał w niejednakowy sposób podchodzi do problemu legitymacji wnioskowej. Próbuje kontrargumentować wobec *acquis constitutionnel* (pomijam tu czynnik, jakim jest dynamika UE i prawa europejskiego), niepozbawione podstawy byłoby nawiązanie do wysiłku Trybunału w zakresie prób radzenia sobie z kwestią braku zdolności wnioskowej podmiotu przy tzw. dyskontynuacji. W niektórych sytuacjach brak legitymacji wnioskowej bywa przez Trybunał konwalidowany. Wreszcie, znowu sygnalizując problem, pragnę zwrócić uwagę na kierunek prac ustrojowych. Zakończone w 2011 r. prace w Sejmie nad „rozdziałem europejskim” Konstytucji zakładały dopuszczenie uprzedniej kontroli traktatów europejskich, na podstawie wniosku grupy posłów.

Z kolei wypowiadając się z punktu widzenia związku, jaki zachodzi między kontrolą ustawy 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, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283) a kontrolą samego Traktatu, Trybunał musi stwierdzić, czy zgoda na ratyfikację Traktatu powinna być wyrażona w trybie art. 89 czy art. 90 Konstytucji. Można przyjąć, że w toku badania konstytucyjności ustawy akceptującej, przepisy Traktatu będą przedmiotem kontroli w tej części, która dotyczy (ma związek) z trybem dojścia ustawy do skutku. Nie można jednak *in abstracto* wykluczyć głębszej kontroli ustawy, w tym jej aspektu merytorycznego. Zagadnienia tego nie da się antycypować i rozstrzygnąć „na wejściu”. Nie przekonuje mnie stanowisko trybunalskie z 1994 r. (zob. uchwała z 30 listopada 1994 r., sygn. W 10/94,

OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 48) o separacji kontroli ustawy upoważniającej od kontroli samej umowy. Powiązania między Traktatem a ustawą o ratyfikacji mają zapewne różnorodny charakter. Umorzenie kontroli Traktatu „na wejściu” może utrudniać analizę konstytucyjności ustawy. Może wpływać na ograniczenie jej zakresów, wyróżnionych przez Trybunał we wspomnianej uchwale. Jednocześnie zakładam, że kontrola ustawy o ratyfikacji powinna być przeprowadzona w miarę możliwości przed ratyfikacją umowy. Warunkiem przeprowadzenia kontroli tejże ustawy nie jest jednak w żadnym wypadku wcześniejsze umorzenie postępowania w zakresie kontroli Traktatu. Moim zdaniem, taka relacja owych kontroli nie występuje.

3. Wątpliwość związaną z umorzeniem postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności Traktatu z przywołanymi przepisami Konstytucji podnoszę tym bardziej, że sprawa kontroli umów międzynarodowych w Konstytucji jest uregulowana wadliwie. W praktyce kontrola ta będzie niepełna. Nie sygnalizując tu wszystkich problemów, wskażę niektóre z nich. Po pierwsze, terminologia, jaką posługuje się ustrojodawca w odniesieniu do „umowy międzynarodowej”, jest niejednolita. Jak już zauważyłem, w art. 188 pkt 1 (rozdział VIII „Sądy i Trybunały”) Konstytucja posłużyła się pojęciem „umowa międzynarodowa”, w ogóle. Punkt 2 tego artykułu stanowi o „ratyfikowanych umowach międzynarodowych”, w rozdziale III („Źródła prawa”) znajdują się „ratyfikowane umowy międzynarodowe” (np. art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1) i „umowy międzynarodowe” (art. 89, art. 90 ust. 1). Po drugie, od zawarcia umowy przez rząd, dalej, po wyrażeniu zgody przez Sejm i Senat na jej ratyfikację, a przed dokonaniem aktu ratyfikacji, umowa znajduje się – z punktu widzenia kontroli TK – w swoistym zawieszeniu. Nie można jej kontrolować w trybie prewencyjnym (głowa państwa nie wystąpiła o to) i nie można jej zbadać w trybie następczym (jest nieratyfikowana). Jak się wydaje, sytuacja taka, w tym momencie, dotyczy paktu fiskalnego. Nie podejmując się tu ogólniejszej konkluzji, można zauważyć, że podział kontroli umów na „prewencyjną” i „represyjną” jest w takich wypadkach jak ten, niewystarczający i przez to zawodny. Nie budzi zaś większych wątpliwości to, że właściwym etapem kontroli umowy byłaby kontrola przed wejściem w życie. Kontrola następcza wobec tak złożonego aktu jak pakt fiskalny jest oczywiście możliwa. Jednak ewentualne uznanie niekonstytucyjności, z powodu właśnie skutku, wydaje się nierealistyczne.

4. Podnosi się, że jedną z przyczyn umorzenia postępowania powinna być tu przesłanka o charakterze proceduralnym, wynikająca z art. 27 ustawy o TK. Doceniam znaczenie sprawnego procedowania przez Trybunał. Okoliczność ta nie powinna jednak rzutować na umorzenie kontroli Traktatu na obecnym etapie postępowania.

5. Wreszcie, można przyjąć założenie, że kwestia umorzenia postępowania w danym wypadku jest sprawą zupełnie formalną, tj. braku legitymacji wnioskowej, abstrahując od sygnalizowanych wyżej problemów kontroli umów. Jestem przekonany, że kierowanie się takim spojrzeniem pomniejszałoby znaczenie Trybunału Konstytucyjnego jako organu kontroli konstytucyjności prawa.

Z powyższych powodów zgłosiłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt K 11/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2013 r. o sygn. K 11/13.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Mirosława Granata.

53

POSTANOWIENIE
z dnia 22 maja 2013 r.
Sygn. akt P 37/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 maja 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Lesznie:

- czy art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)
- jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- w zakresie brzmienia: „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, jest zgodny z art. 42 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. Postanowieniem z 4 października 2012 r. Sąd Rejonowy w Lesznie II Wydział Karny (dalej: pytający sąd) przedstawił pytanie prawne, czy art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a w zakresie brzmienia: „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, czy jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne pytający sąd postawił na tle następującej sprawy:

Do prokuratury rejonowej wpłynęło zawiadomienie o możliwości popełnienia przez prokuratora prokuratury rejonowej przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k. Zdaniem zgłaszającego zawiadomienie, znamiona czynu zabronionego zostały wypełnione przez zachowanie oskarżyciela publicznego, który miał niesłusznie oskarżać i popierać oskarżenie mimo oczywistych przesłanek co do niewinności oskarżonego.

Postanowieniem z 27 kwietnia 2012 r. prokurator prokuratury rejonowej odmówił wszczęcia śledztwa o czyn wskazany w art. 231 § 1 k.k.; postanowienie to zaskarżono do Sądu Rejonowego w Lesznie.

1.2. Pytający sąd, rozpoznając powyższą sprawę, powziął wątpliwości co do konstytucyjności normy wyrażonej w art. 231 § 1 k.k.

Uzasadniając wątpliwości co do zgodności art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1 Konstytucji w zakresie brzmienia: „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, pytający sąd powołał poniższe argumenty:

Po pierwsze uznał, że wskazany przepis z samego założenia odsyła do okoliczności ocennych. Opisując znamiona czynu zabronionego, ustawodawca posłużył się określeniami niedoprecyzowanymi – nie ma bowiem ustawowej definicji „działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. W konsekwencji adresat normy prawnokarnej nie ma pewności co do tego, czy pewne jego zachowanie jest czynem zabronionym pod groźbą sankcji karnej. Pytający sąd, przytaczając obszerny fragment wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 r. (sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) wskazał, że ustawa wprowadzająca sankcję za zacho-

wania zabronione nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości, czy niepewności, co do tego, czy pewne zachowanie jest, czy nie jest, czynem zabronionym pod groźbą takiej sankcji.

Po drugie uznał, że brak ustawowej definicji „działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego” skutkuje tym, że dookreślenie tego wyrażenia pozostawiono organom władzy publicznej stosującym prawo. Tym samym wiedzę na temat tego, jakie działania lub zaniechania obywatela stanowią działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, obywatel czerpie nie z konkretnych, jednoznacznych oraz czytelnych postanowień ustawy, ale z ocen i interpretacji poczynionych w tym zakresie przez organy władzy publicznej. Tymczasem jeśli norma prawno-karna ma mieć charakter odsyłający, to wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregośkolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność jej stosowania przez właściwe organy władzy publicznej czy na „zawłaszczenie” przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego.

W ocenie pytającego sądu, Trybunał Konstytucyjny nie badał dotychczas treści art. 231 § 1 k.k. w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym. Wprawdzie w wyroku z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1 Konstytucji, jednak – w ocenie sądu – rozpoznawane tam zarzuty dotyczyły innego elementu treściowego zaskarżonego przepisu.

Uzasadniając wątpliwości co do zgodności art. 231 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd zwrócił uwagę, że zastosowanie przez ustawodawcę w przytoczonym przepisie określeń ocennych do opisu znamion czynu zabronionego powoduje, iż organy stosujące prawo będą mogły dokonywać własnych subiektywnych ocen i interpretacji, a te mogą się między sobą różnić. To z kolei prowadzi do stanu, w którym te same czyny poszczególnych osób będą mogły być w różny sposób kwalifikowane i oceniane – w jednym przypadku określone zachowanie może być kwalifikowane jako działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, zaś w innym nie. Powstaje więc niebezpieczeństwo, że w zależności od rodzaju danego organu władzy publicznej i miejsca jego działania w tych samych rodzajowo sprawach zapadać będą odmienne rozstrzygnięcia. Zdaniem pytającego sądu, taki stan nie sprzyja realizacji zasady głoszącej, że wszyscy są równi wobec prawa, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Na gruncie prawa karnego tego rodzaju rozbieżności winny zostać wyeliminowane. Ustalenie, jakie działanie stanowi „działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, powinno być możliwe na podstawie samego brzmienia ustawy.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 grudnia 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził, że w rozumieniu pytającego sądu nierówność wobec prawa jest pochodną niedostatecznej określoności art. 231 § 1 k.k. i polegać ma na dokonywaniu przez podmioty stosujące prawo różnej kwalifikacji prawnej tych samych stanów faktycznych. Sąd Rejonowy w Lesznie w istocie zarzucił więc naruszenie zasady określoności normy prawa represyjnego w zakresie użytego w niej wyrażenia „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, nie zaś naruszenie zasady równości wobec prawa. Zarzucił zatem zakresową niezgodność art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1, a nie z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że problem zgodności art. 231 § 1 k.k. w zakresie występującego w nim wyrażenia „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego” z wyrażoną w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa represyjnego, wbrew ocenie pytającego sądu, został już rozstrzygnięty w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r. (sygn. SK 52/08). Jego zdaniem, konstatację tę potwierdza: po pierwsze, sentencja wyroku, w którym Trybunał orzekł o zgodności z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej pełnej treści art. 231 § 1 k.k., nie ograniczając rozstrzygnięcia do jakiegokolwiek fragmentu zaskarżonego przepisu, po drugie, treść uzasadnienia, w którym Trybunał wprost stwierdził, że odrębnie ustosunkowuje się do kwestii określoności drugiego elementu strony przedmiotowej przestępstwa, tj. działania na szkodę interesu prywatnego lub publicznego.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 13 maja 2013 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

Sejm stwierdził, że z analizy uzasadnienia pytania prawnego wynika, iż sąd sformułował jeden zarzut, a mianowicie zarzut niedostatecznej określoności art. 231 § 1 k.k. w zakresie użytego w nim wyrażenia „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. Sejm – tak jak Prokurator Generalny – wskazał, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznał taki zarzut w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. SK 52/08), stwierdzając zgodność art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Powoduje to zbędność wydania wyroku w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Lesznie.

Jeśli chodzi o wskazaną w pytaniu prawnym kwestię naruszenia zasady równości, to zdaniem Sejmu ma ona charakter wyłącznie „wtórny” wobec zarzutu naruszenia zasady określoności. Sejm uznał, że „zaktualizować się ona bowiem może tylko wówczas, gdy za trafny uzna się zarzut pierwotny, dotyczący niekonstytucyjnej niedookreśloności art. 231 § 1 k.k.” Skoro Trybunał Konstytucyjny w wymienionym wyżej wyroku orzekł o zgodności art. 231 § 1 k.k. za art. 42 ust. 1 Konstytucji, to kwestia zgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji w ujęciu proponowanym przez pytającego sąd nie podlega kontroli merytorycznej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne postawione przez Sąd Rejonowy w Lesznie (dalej: pytający sąd) spełnia przesłanki jego dopuszczalności wynikające z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), a mianowicie: 1) przesłankę podmiotową – wedle której z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy; 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Sąd Rejonowy w Lesznie przedmiotem pytania prawnego uczynił zarzut niezgodności art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) z przepisami Konstytucji, a przedstawił je w sprawie zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa o czyn z art. 231 § 1 k.k.

2. Stwierdzenie, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w Lesznie spełnia przesłanki jego dopuszczalności, nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem dopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie. Pytanie prawne musi bowiem spełniać także wymagania dotyczące pism procesowych, określone w art. 32 ust. 1 ustawy o TK. W szczególności musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją oraz uzasadnienie zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Pytający sąd zobowiązany jest wskazać przedmiot oraz wzorce kontroli oraz w tym zakresie przeprowadzić rozważania prawne należycie uzasadniające sformułowane zarzuty (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, niniejsze pytanie prawne spełnia powyższe warunki jedynie w części. Analiza jego treści prowadzi bowiem do wniosku, że uzasadniony został tylko zarzut naruszenia przez zaskarżoną regulację zasady *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*, sformułowanej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Brak jest natomiast odrębnych argumentów dowodzących sprzeczności art. 231 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, pytający sąd stwierdził, że brak ustawowej definicji zwrotu „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, ewentualnie brak odesłania do innego aktu normatywnego definiującego znamiona zakazanego w tym przepisie czynu, stwarza niebezpieczeństwo arbitralnych rozstrzygnięć, a więc podmioty, wobec których zapadnie rozstrzygnięcie, mogą zostać potraktowane nierówno.

Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu oraz przytoczonych na jego uzasadnienie argumentów, Trybunał stwierdził, że dotyczą one niewątpliwie sfery stosowania prawa. Ta zaś nie podlega kognicji Trybunału jako „sądu prawa”, bo nie stosowanie, ale treść przepisu stanowi przedmiot jego kontroli.

Zdaniem Trybunału, wątpliwość pytającego sądu jest następstwem tego, że nietrafnie odczytał treść zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają.

Jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, aby ocenić regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, trzeba rozpatrzyć trzy zagadnienia. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia

analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – sąd konstytucyjny, orzekając o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, zachowuje pewną powściągliwość, zwłaszcza że bierze pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych (zob. w szczególności wyrok z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79 i liczne powołane w nim wcześniejsze orzecznictwo).

Art. 231 § 1 k.k. nie nakłada na podmioty wyróżnione według cechy istotnej odmiennych obowiązków. Wyrażona w nim norma sankcjonowana zakazuje wskazanym w niej adresatom działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Natomiast wysłowiona w nim norma sankcjonująca nie upoważnia sądu do wymierzania dowolnych sankcji, lecz jedynie dopuszcza sankcje w niej przewidziane. Przepis ten nie przewiduje więc jakichkolwiek odstępstw od zasady równości. Argumentując, że sądy, które orzekają na podstawie art. 231 § 1 k.k., ze względu na występujący w nim zwrot ocenny, mogą odmiennie kwalifikować takie same stany faktyczne, a więc naruszona zostaje zasada równości, pytający sąd nadał tej zasadzie treść, której ona nie ma. Trybunał stwierdził więc, że pytający sąd dowodził naruszenia zasady, która nie została wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc wskazując nieodpowiedni wzorzec konstytucyjny, nie spełnił wymagania postawienia zarzutu niekonstytucyjności i należytego jego uzasadnienia. Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że istotą zarzutu pytającego sądu jest naruszenie określoności normy prawa karnego, a to – w opinii sądu – może doprowadzić do uznania albo nieuznania danego czynu za zakazany pod groźbą kary i w konsekwencji do różnych rozstrzygnięć.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że wydanie orzeczenia merytorycznego o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej jest niedopuszczalne ze względu na wystąpienie negatywnej przesłanki wyrokowania. Dlatego Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzył postępowanie w sprawie zgodności art. 231 § 1 k.k. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Dalszej analizie zostały poddane jedynie wątpliwości pytającego sądu co do zgodności art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 42 ust. 1 Konstytucji formułuje jedną z podstawowych zasad prawa karnego, której obowiązywanie w demokratycznym państwie prawa nie budzi wątpliwości. Niespornie przyjmuje się, że z zasady *nullum crimen sine lege poenali anteriori* wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, a na poziomie ustawowym powtórzonej w art. 1 § 1 k.k., wynikają następujące reguły szczegółowe:

- 1) czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*),
- 2) typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*),
- 3) niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej,
- 4) ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że pytający sąd zarzuca art. 231 § 1 k.k. naruszenie reguły *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*, gdyż kwestionuje on konstytucyjność regulacji kodeksowej polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę dla opisu znamion czynu zabronionego terminami ocennymi, przez co to nie przepis ustawy, ale organ stosujący prawo decyduje, kiedy dana osoba będzie ponosić odpowiedzialność karną.

Jeśli chodzi o tak sformułowany zarzut, Trybunał na wstępie rozważył kwestię podnoszoną przez Prokuratora Generalnego, a mianowicie podobieństwa zarzutów sformułowanych przez pytający sąd w niniejszej sprawie oraz w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału z 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 52/08 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50).

Skarga konstytucyjna, na podstawie której zostało wszczęte postępowanie w sprawie o sygn. SK 52/08, dotyczyła zgodności art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący zwrócił uwagę, że niezgodność art. 231 § 1 k.k. z art. 42 ust. 1 Konstytucji wynika z braku wymaganej konstytucyjnie precyzji określenia znamion czynu zabronionego. Zgodnie bowiem z zasadą *nullum crimen sine lege* znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary powinny być określone w akcie normatywnym o randze ustawy.

Tymczasem w zaskarżonym przepisie użyto określenia „uprawnień lub obowiązków funkcjonariusza publicznego”, a te sprecyzowano w aktach prawnych niższej rangi. Zdaniem skarżącego, tego rodzaju niedookreśloność znamion czynu zabronionego powoduje, że pociągnięcie oskarżonego do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k. zależy nie od ustawy, lecz od uznania sądu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 52/08 orzekł, że art. 231 § 1 k.k. jest zgodny z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W świetle powyższych ustaleń powstało pytanie o celowość merytorycznego rozpatrzenia zarzutu niezgodności art. 231 § 1 k.k. w zakresie brzmienia: „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, z art. 42 ust. 1 Konstytucji, sformułowanego w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Tak się dzieje m.in., gdy zakwestionowany przepis prawny był już w innej sprawie przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją. O niedopuszczalności wydania orzeczenia przesądza wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata*, w sytuacji, gdy istnieje tożsamość podmiotowa oraz przedmiotowa danej sprawy i sprawy, w której został wydany wyrok.

Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie przesądza jednak, że ponowne rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów staje się prawnie obojętne. Instytucją, którą w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego wykształcono w doktrynie i orzecznictwie TK, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem swoistych cech tego postępowania. Zasada ta znajduje zastosowanie, jeżeli Trybunał rozstrzygał już o tych samych przepisach w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny celowości przeprowadzenia postępowania i orzekania w sprawie, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Przy czym jeśli Trybunał Konstytucyjny wcześniej orzekł o konstytucyjności kwestionowanej regulacji, samo stwierdzenie występowania powyższych przesłanek nie może stanowić wystarczającej podstawy do umorzenia postępowania w tych wszystkich przypadkach, w których inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku.

Skoro w analizowanej sprawie oraz w sprawie o sygn. SK 52/08 nie występuje tożsamość podmiotów inicjujących postępowanie, nie ulega wątpliwości, że nie powstała ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej. Jednocześnie jednak, przez wzgląd na zasadę *ne bis in dem*, wymagane jest rozważenie, czy między obiema sprawami istnieje tożsamość przedmiotowa.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska pytającego sądu, że orzeczenie w sprawie o sygn. SK 52/08 nie dotyczyło kwestionowanego w pytaniu prawnym zakresu art. 231 § 1 k.k., obejmującego słowa: „działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”. Przede wszystkim należy podkreślić, że w sentencji wyroku o sygn. SK 52/08 Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej pełnej treści art. 231 § 1 k.k. Nie ograniczył więc treści rozstrzygnięcia – wbrew pogładowi pytającego sądu – do kwestionowanego w skardze wyrażenia „uprawnień lub obowiązków funkcjonariusza publicznego”.

Przedmiotem badania Trybunału są normy prawne wyrażone wprost w przepisach aktu normatywnego lub z przepisów tych wynikające (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29). W sprawie o sygn. SK 52/08 przedmiotem badania zgodności z Konstytucją była zatem norma prawna wyrażona w kwestionowanym przez sąd art. 231 § 1 k.k. Orzekając, że przytoczona norma prawna jest zgodna z art. 42 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny musiał zbadać wszystkie elementy treściowe tej normy prawnej zawarte w wyrażającym ją przepisie, w tym w szczególności ten fragment, który kwestionuje w pytaniu prawnym pytający sąd.

Powyższa konkluzja wynika również z treści uzasadnienia, w którym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się szczegółowo co do każdego z elementów treściowych normy prawnej i wyczerpująco uzasadnił swój pogląd. W szczególności Trybunał stwierdził, że: „mimo milczącego odesłania w art. 231 § 1 k.k. do źródeł pozaustawowych w zakresie, w jakim określa jako znamię czynu zabronionego «przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego» [...] komentowany przepis spełnia wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji test obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań jego adresata”. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odrębnie ustosunkował się do sprawy określoności drugiego elementu strony przedmiotowej przestępstwa nadużycia władzy, czyli „działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”, wskazując, że: „także użyte w zaskarżonym art. 231 § 1 k.k. znamię «działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego» spełnia wymóg określoności wyrażony w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Mimo bowiem ocenego cha-

rakteru analizowanego pojęcia, jego interpretacja w doktrynie i orzecznictwie SN pozwala adresatowi normy wyrażonej w zaskarżonym przepisie na ustalenie, czy jego zachowanie będzie naruszać prawo”.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że element treściowy normy prawnej zakwestionowanej w pytaniu prawnym sądu był już przedmiotem badania w sprawie o sygn. SK 52/08. Ocena konstytucyjności została dokonana według tego samego wzorca, tj. art. 42 ust. 1 Konstytucji. Po przeanalizowaniu zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, Trybunał stwierdził, że są one zbieżne z argumentacją przedstawioną w skardze konstytucyjnej w sprawie o sygn. SK 52/08. Podobnie jak skarżący, sąd przedstawiający pytanie prawne podkreślił, że występujący w art. 231 § 1 k.k. brak precyzyjnego opisu czynu graniczący z naruszeniem zasady *nullum crimen sine lege*. Niemniej jednak pytający sąd nie powołał nowych argumentów, dowodów lub innych okoliczności, które miałyby uzasadniać merytoryczne rozpoznanie sprawy.

Skoro więc zagadnienie przedstawione w pytaniu prawnym było już przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia Trybunału, to w tym zakresie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

54

POSTANOWIENIE z dnia 22 maja 2013 r. Sygn. akt U 4/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Teresa Liszcz
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 maja 2013 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

przepisu § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabywania broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni (Dz. U. Nr 225, poz. 2233), jak również strony 10 w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia – wzoru legitymacji posiadacza broni, z art. 31 ust. 1 oraz z art. 14 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, ze zm.), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 28 października 2011 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie wzorów legi-

tymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni (Dz. U. Nr 225, poz. 2233; dalej: rozporządzenie z 2003 r.), jak również strona 10 w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia – wzoru legitymacji posiadacza broni, są niezgodne z art. 31 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525, ze zm.; dalej: ustawa o broni i amunicji), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zakwestionowany § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. stanowi, że „Ustala się wzór legitymacji posiadacza broni, który określa załącznik nr 1 do rozporządzenia”. Z kolei strona 10 w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r. – wzoru legitymacji posiadacza broni, wymienia cele posiadania broni i inne uprawnienia. Wśród celów posiadania broni wylicza: A – ochrona osobista, Ao – ochrona osobista z ograniczonym prawem noszenia, Az – ochrona osobista z zakazem noszenia, B – ochrona bezpieczeństwa innych osób i mienia, C – łowiecki, D – sportowy, E – kolekcjonerski, F – pamiątkowy, G – szkoleniowy, H – sygnalizacja alarmowa (inny). Zgodnie z wzorem legitymacji posiadacza broni „Niniejsza legitymacja uprawnia do nabycia amunicji do broni, na którą wydano pozwolenie, z wyjątkiem kat. E i F”.

Rozporządzenie z 2003 r. zostało wydane na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, zgodnie z którym „Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, wzory: legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni i świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni. Legitymacje i zaświadczenia powinny zawierać dane umożliwiające jednoznaczną identyfikację osoby oraz rodzaju broni”.

W myśl art. 14 ustawy o broni i amunicji „Amunicję można nabywać na podstawie legitymacji posiadacza broni lub świadectwa broni, wyłącznie dla tej broni, która jest określona w legitymacji albo na podstawie świadectwa broni i pisemnego zamówienia podmiotu uprawnionego do nabycia amunicji”.

1.2. Prokurator Generalny uzasadnił wniosek, powołując się na następujące argumenty:

Ustawodawca w art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia w drodze rozporządzenia m.in. wzoru legitymacji posiadacza broni, zastrzegając w wytycznych, że legitymacja powinna zawierać dane umożliwiające jednoznaczną identyfikację osoby oraz rodzaju broni. Tym samym ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do wydania regulacji o charakterze *stricte* technicznym. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie uzyskał żadnych kompetencji do wprowadzenia do rozporządzenia jakichkolwiek ograniczeń w zakresie przyznanych na mocy ustawy o broni i amunicji uprawnień posiadacza broni. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 ustawy o broni i amunicji osoba dysponująca legitymacją posiadacza broni może nabywać, na podstawie tej legitymacji, amunicję do broni określonej w dokumencie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ewidentnie przekroczył zakres upoważnienia ustawowego, wprowadzając na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., regulację modyfikującą art. 14 ustawy o broni i amunicji, a mianowicie pozbawiającą posiadacza legitymacji uprawnienia do nabycia amunicji do broni o charakterze kolekcjonerskim lub pamiątkowym. Tym samym zakwestionowane rozporządzenie z 2003 r. narusza także art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, kwestionowane rozporządzenie z 2003 r. jest w konsekwencji także rażąco niespójne z ustawą z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 679, ze zm.; dalej: ustawa o działalności w zakresie obrotu amunicją), zgodnie z którą amunicję sprzedaje się osobom fizycznym, przedsiębiorcom oraz innym podmiotom na podstawie m.in. legitymacji posiadacza broni lub świadectwa broni (art. 30 ust. 2 pkt 3 lit. a tej ustawy), a proch strzelniczy i sponki sprzedaje się osobom, które okażą legitymację posiadacza broni myśliwskiej, sportowej oraz posiadacza broni kolekcjonerskiej (art. 30 ust. 2 pkt 5 tej ustawy).

Co więcej, zakwestionowany wzór legitymacji posiadacza broni, zawarty w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., nie wymienia wśród celów posiadania broni wielokrotnie wskazywanych w ustawie o broni i amunicji rekonstrukcji historycznych, wprowadzając równocześnie cel w postaci sygnalizacji alarmowej (inny).

2. Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie z 7 maja 2012 r. zajął stanowisko, że: 1) strona 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., w części zawierającej zapis „Niniejsza legitymacja uprawnia do nabycia amunicji do broni, na którą wydano pozwolenie, z wyjątkiem kat. E i F”, jest niezgodna z art. 14 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, a tym samym również z art. 92 ust. 1 Konstytucji, natomiast w pozostałej części jest zgodna ze wskazanymi wzorcami; 2) § 1 pkt 1 rozporządzenia

z 2003 r. jest zgodny z art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, a w konsekwencji również z art. 92 ust. 1 Konstytucji, oraz nie jest niezgodny z art. 14 ustawy o broni i amunicji. Powyższe stanowisko zostało uzasadnione z powołaniem następujących argumentów:

2.1. Z ustawy o broni i amunicji wynika, że każdy posiadacz broni zarejestrowanej w jednym z wymienionych w tej ustawie celów, w tym również w celu kolekcjonerskim lub pamiątkowym, ma prawo do nabycia na podstawie legitymacji posiadacza broni amunicji do broni określonej w legitymacji. Tymczasem z zapisu umieszczonego na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., wynika coś wręcz przeciwnego, a mianowicie, że nabycie broni do celów kolekcjonerskich lub pamiątkowych nie uprawnia do nabycia amunicji do takiej broni. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych, zapis taki jest zatem sprzeczny z przepisami ustawy o broni i amunicji, a przede wszystkim z art. 14 tej ustawy. Regulacja powyższa, stanowiąc przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, jest także niezgodna z art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, na podstawie którego wydane zostało rozporządzenie z 2003 r. Ustawodawca nie zawarł bowiem w ustawie o broni i amunicji upoważnienia do określenia w rozporządzeniu ograniczeń realizacji przyznaných na mocy ustawy uprawnień posiadaczy broni. Niezgodność powyższej regulacji z art. 14 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji przesądza zarazem o jej sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.2. W opinii Ministra Spraw Wewnętrznych, w pozostałym zakresie strona 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., nie narusza wskazanych we wniosku wzorców kontroli. Należy wprawdzie zgodzić się, że w zawartym tam katalogu celów przeznaczenia broni nie wymieniono, określonego w art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy o broni i amunicji, celu w postaci rekonstrukcji historycznych. Brak wskazania we wzorze legitymacji posiadacza broni rekonstrukcji historycznych jako jednego z celów przeznaczenia broni nie stanowi jednak przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, podobnie jak umieszczenie we wzorze legitymacji posiadacza broni niewyodrębnionego ustawowo celu w postaci sygnalizacji alarmowej.

2.3. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych, to z regulacji umieszczonej na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., a nie z § 1 pkt 1 tego rozporządzenia, wynika ograniczenie w realizacji przez posiadacza broni, który uzyskał pozwolenie na posiadanie broni w celu kolekcjonerskim lub pamiątkowym, uprawnienia do nabywania amunicji. Z § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. nie sposób wywodzić normy prawnej, która przewidywałaby omówione wyżej ograniczenie w zakresie nabywania amunicji przez posiadacza broni kolekcjonerskiej lub pamiątkowej. Przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. nie narusza zatem granic upoważnienia ustawowego i nie narusza tym samym ani art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, ani art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazany we wniosku art. 14 ustawy o broni i amunicji nie jest natomiast adekwatnym wzorcem kontroli w odniesieniu do § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r.

2.4. Minister Spraw Wewnętrznych wniósł jednocześnie o odroczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej strony 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r. Odroczenie utraty mocy obowiązującej, w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji, umożliwiłoby bowiem przygotowanie oraz wydanie stosownej nowelizacji rozporządzenia z 2003 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie wzorców legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni (Dz. U. Nr 225, poz. 2233; dalej: rozporządzenie z 2003 r.), jak również strona 10 w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia – wzoru legitymacji posiadacza broni, są niezgodne z art. 31 ust. 1 oraz art. 14 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2012 r. poz. 576; dalej: ustawa o broni i amunicji), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zakwestionowany § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. stanowił, że „Ustala się wzór legitymacji posiadacza broni, który określa załącznik nr 1 do rozporządzenia”. Strona 10 w załączniku nr 1 do rozporządzenia

z 2003 r. – wzoru legitymacji posiadacza broni – wymieniała, po pierwsze, cele posiadania broni: A – ochrona osobista, Ao – ochrona osobista z ograniczonym prawem noszenia, Az – ochrona osobista z zakazem noszenia, B – ochrona bezpieczeństwa innych osób i mienia, C – łowiecki, D – sportowy, E – kolekcjonerski, F – pamiątkowy, G – szkoleniowy, H – sygnalizacja alarmowa (inny), oraz, po drugie, stanowiła, że „Niniejsza legitymacja uprawnia do nabycia amunicji do broni, na którą wydano pozwolenie, z wyjątkiem kat. E i F”.

1.2. Z uzasadnienia wniosku Prokuratora Generalnego wynika jednoznacznie, że podstawowy zarzut przekroczenia granic upoważnienia ustawowego dotyczy przede wszystkim treści zawartej na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., zgodnie z którą „Niniejsza legitymacja uprawnia do nabycia amunicji do broni, na którą wydano pozwolenie, z wyjątkiem kat. E i F”, tj. broni posiadanej w celu kolekcjonerskim lub pamiątkowym. Zdaniem Prokuratora Generalnego, doszło bowiem nie tylko do uregulowania w rozporządzeniu kwestii, które nie zostały ustawowo przekazane do unormowania w tym akcie normatywnym, ale co więcej, do pozbawienia posiadacza broni przeznaczonej do celów kolekcjonerskich lub pamiątkowych, i to na poziomie aktu wykonawczego, uprawnienia do nabywania amunicji, przyznanego na mocy ustawy o broni i amunicji.

1.3. Prokurator Generalny zarzucił ponadto, że treść strony 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., jest niespójna z ustawą o broni i amunicji, a mianowicie, że wśród celów posiadania broni nie wymienia się wskazanych w ustawie rekonstrukcji historycznych, posługuje się natomiast kategorią sygnalizacji alarmowej.

2. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie nastąpiła zmiana stanu prawnego. Mianowicie doszło do uchylenia z dniem 26 kwietnia 2013 r. zakwestionowanego rozporządzenia z 2003 r. na skutek wejścia w życie nowego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni (Dz. U. poz. 447; dalej: rozporządzenie z 2013 r. lub nowe rozporządzenie). Nowe rozporządzenie w § 1 pkt 1 stanowi, że ustala się wzór legitymacji posiadacza broni, który określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia z 2013 r., wśród celów posiadania broni wymieniono: A – ochrona osobista, B – ochrona osób i mienia, C – łowiecki, D – sportowy, R – rekonstrukcje historyczne, E – kolekcjonerski, G – pamiątkowy, H – szkoleniowy oraz I – inny. Zgodnie z zapisem zawartym na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni „Legitymacja uprawnia do nabycia amunicji do broni określonej w legitymacji”.

2.1. Rozporządzenie z 2013 r. z chwilą wejścia w życie uchyliło i zastąpiło dotychczas obowiązujące rozporządzenie z 2003 r. (§ 5 i § 6 rozporządzenia z 2013 r.).

Zgodnie z § 4 rozporządzenia z 2013 r. zachowują ważność dokumenty wydane według wzorów określonych w załącznikach nr 1-5 do rozporządzenia z 2003 r. Jednak w myśl § 3 rozporządzenia z 2013 r. dopuszcza się dokonywanie poprawek poprzez skreślenia oraz nowe wpisy m.in. w legitymacji posiadacza broni w celu zapewnienia zgodności z wzorami określonymi odpowiednio w załącznikach nr 1-2 do nowego rozporządzenia.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia z 2013 r. dopuszcza się także wydawanie m.in. legitymacji posiadacza broni według dotychczasowych wzorów określonych w rozporządzeniu z 2003 r. do czasu wyczerpania zapasów, nie dłużej jednak niż przez osiem miesięcy od dnia wejścia w życie nowego rozporządzenia. Jednak w celu zapewnienia zgodności z wzorami określonymi w nowym rozporządzeniu, dopuszcza się dokonywanie poprawek poprzez skreślenia i nowe wpisy.

Poprawki powinny zostać opatrzone pieczęcią i podpisem właściwego organu uprawnionego do wydania takiego dokumentu (§ 2 i § 3 rozporządzenia z 2013 r.).

2.2. Biorąc pod uwagę treść nowego rozporządzenia, nie ulega wątpliwości, że doszło do skutecznego wyeliminowania z systemu prawnego zakwestionowanych przez Prokuratora Generalnego treści zawartych na stronie 10 wzoru legitymacji posiadacza broni, stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia z 2003 r., pozbawiających posiadacza broni kolekcjonerskiej lub pamiątkowej uprawnienia do nabywania amunicji do takiej broni. Co więcej, aktualna treść legitymacji posiadacza broni, zgodnie z art. 14 ustawy o broni i amunicji, potwierdza uprawnienie do nabycia amunicji do broni określonej w legitymacji. W rozporządzeniu z 2013 r. wyeliminowano też wskazywane przez Prokuratora Generalnego niespójności, wprowadzając kategorie broni, a więc cele jej posiadania (R – rekonstrukcje historyczne oraz I – inne), zgodne z opisanymi w ustawie o broni

i amunicji. Nowe rozporządzenie czyni zatem zadość oczekiwaniom Prokuratora Generalnego, nie tylko uchylając zakwestionowane rozporządzenie z 2003 r., ale także wprowadzając w jego miejsce unormowania odpowiadające upoważnieniu zawartemu w ustawie o broni i amunicji.

2.3. Ze względu na formalne uchylenie rozporządzenia z 2003 r., a w konsekwencji także skuteczne usunięcie z porządku prawnego zakwestionowanych przez Prokuratora Generalnego treści normatywnych, rozważenia wymaga dopuszczalność oraz celowość dalszej merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie stanowi zatem obligatoryjną przesłankę umorzenia postępowania przed TK, chyba że zachodzi konieczność „ochrony konstytucyjnych wolności i praw”, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że w niniejszej sprawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie ma zastosowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozporządzenie z 2003 r. w zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego zakresie utraciło moc obowiązującą, należało zatem, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, umorzyć postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 13/10	– postanowienie z dnia 11 kwietnia 2013 r.,	44	602
K 12/12	– wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r.,	38	517
K 20/12	– postanowienie z dnia 9 kwietnia 2013 r.,	43	596
K 7/13	– postanowienie z dnia 8 maja 2013 r.,	48	615
K 11/13	– postanowienie z dnia 21 maja 2013 r.,	52	626
P 44/10	– wyrok z dnia 23 kwietnia 2013 r.,	39	529
P 46/11	– wyrok z dnia 22 maja 2013 r.,	42	564
P 27/12	– wyrok z dnia 14 maja 2013 r.,	41	552
P 37/12	– postanowienie z dnia 22 maja 2013 r.,	53	632
P 42/12	– postanowienie z dnia 15 maja 2013 r.,	51	624
SK 11/11	– wyrok z dnia 7 maja 2013 r.,	40	538
SK 19/11	– postanowienie z dnia 14 maja 2013 r.,	50	618
SK 31/12	– postanowienie z dnia 7 maja 2013 r.,	46	605
SK 13/13	– postanowienie z dnia 23 kwietnia 2013 r.,	45	604
U 4/11	– postanowienie z dnia 22 maja 2013 r.,	54	637
U 8/12	– postanowienie z dnia 7 maja 2013 r.,	47	612
U 2/13	– postanowienie z dnia 8 maja 2013 r.,	49	617

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

1. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 1 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 2 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39), w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40), w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41), w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42), p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43), p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44), p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45), p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46), p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47), p. 8.05.2013, K 7/13 (poz. 48), p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49), p. 15.05.2013, P 42/12 (poz. 51), p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 3 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 4 ust. 1 i 2 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 7 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44), p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49), p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 18 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

art. 20 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 21 ust. 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 22 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42), p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)

art. 24 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40), w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 30 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40), w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 31 ust. 3 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43), p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45), p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46), p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47), p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49), p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

art. 32 ust. 1 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39), p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46), p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)

art. 32 ust. 1 i 2 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38), w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 32 ust. 2 – p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)

art. 41 ust. 1 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45)

art. 42 ust. 1 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50), p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)

art. 42 ust. 2 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45), p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)

art. 45 ust. 1 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45), p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)

art. 47 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40), p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47)

art. 51 ust. 1 i 2 – p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47)

art. 51 ust. 2, 4 i 5 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43)

art. 52 ust. 1 i 3 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45)

art. 60 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 64 ust. 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 65 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 66 ust. 1 i 2 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 71 ust. 1 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 78 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 79 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

art. 79 ust. 1 – p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)

art. 87 ust. 1 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43)

art. 88 ust. 1 i 2 – p. 15.05.2013, P 42/12 (poz. 51)

art. 90 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 91 ust. 1 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 92 – p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)

art. 92 ust. 1 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39), p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

art. 95 ust. 1 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 104 ust. 1 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 108 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 112 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 121 ust. 2 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

art. 124 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

- art. 133 ust. 2** – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)
art. 167 ust. 1 i 4 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)
art. 174 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)
art. 178 ust. 1 – p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)
art. 178 ust. 1 i 2 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)
art. 179 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)
art. 180 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)
art. 181 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)
art. 188 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)
art. 191 ust. 1 pkt 1 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)
art. 193 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39), w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41), w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42), p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)
art. 216 ust. 5 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)
art. 217 – p. 8.05.2013, K 7/13 (poz. 48)
art. 219 ust. 1 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)
art. 221 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)
art. 235 ust. 4 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

2. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, z 1980 r. Nr 22, poz. 81, z 1982 r. Nr 11, poz. 83, z 1983 r. Nr 39, poz. 175, z 1987 r. Nr 14, poz. 82, z 1988 r. Nr 19, poz. 129, z 1989 r. Nr 19, poz. 101 i Nr 75, poz. 444, z 1990 r. Nr 16, poz. 94, Nr 29, poz. 171 i Nr 67, poz. 397, z 1991 r. Nr 41, poz. 176 i Nr 119, poz. 514, z 1992 r. Nr 75, poz. 367 i Nr 84, poz. 426 oraz z 1993 r. Nr 7, poz. 33): *(uchylony)*

art. 19 ust. 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

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. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39), w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42), p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)
art. 23 ust. 1 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)
art. 26 ust. 2 i 3 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45), p. 8.05.2013, K 7/13 (poz. 48), p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)
art. 31 ust 2 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43), p. 15.05.2013, P 42/12 (poz. 51)
art. 32 ust. 1 pkt 4 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)
art. 36 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44), p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)
art. 39 ust. 1 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39)
art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38), w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39), w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40), w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41), p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46), p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50), p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52), p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)
art. 39 ust. 1 pkt 2 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43), p. 15.05.2013, P 42/12 (poz. 51)
art. 39 ust. 1 pkt 3 – p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47), p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)
art. 39 ust. 3 – p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47), p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52), p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)
art. 46 – p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)
art. 47 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)
art. 49 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)
art. 59 ust. 1 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)
art. 60 ust. 2 i 6 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)
art. 61 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)
art. 66 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524 i Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539, z 2009 r. Nr 195, poz. 1501 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 182, poz. 1228 i Nr 254, poz. 1700, z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173, Nr 106, poz. 622 i Nr 186, poz. 1100 oraz z 2012 r. poz. 1101 i 1529):

ogólnie – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 5 § 2 pkt 4 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 24 § 1 pkt 5 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

USTAWA z dnia 25 lutego 1964 r. – **Kodeks rodzinny i opiekuńczy** (Dz. U. z 2012 r. poz. 788 i 1529):

art. 128 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

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. 361 § 2 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 363 § 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 415 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 448 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 471 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058 z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691 i Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2356 z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 169, poz. 1413, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66,

Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 226, poz. 1656, Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 61, poz. 418, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794 i Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 67, poz. 571, Nr 69, poz. 592 i 593, Nr 131, poz. 1075, Nr 179, poz. 1395 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 3, poz. 13, Nr 7, poz. 45, Nr 24, poz. 125, Nr 40, poz. 229, Nr 108, poz. 684, Nr 109, poz. 724, Nr 125, poz. 842, Nr 152, poz. 1018, Nr 155, poz. 1037, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 215, poz. 1418, Nr 217, poz. 1435, z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 482, Nr 92, poz. 531, Nr 112, poz. 654, Nr 129, poz. 735, Nr 138, poz. 806 i 807, Nr 144, poz. 854, Nr 149, poz. 887, Nr 224, poz. 1342, Nr 233, poz. 1381, Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 908, 1254, 1529, 1445 oraz z 2013 r. poz. 142):

ogólnie – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)

art. 11 – p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)

art. 476 § 1 pkt 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

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. 5 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 183d – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 45 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 47 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 52 § 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 53 § 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 56 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 57 § 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 612 § 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 131-133 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 1511 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 129 § 1 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 122 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 281 pkt 3 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 281 pkt 5 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 300 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

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. 30a ust. 3 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)

USTAWA z dnia 6 kwietnia 1990 r. **o Policji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 oraz z 2012 r. poz. 627, 664, 908, 951 i 1529):

art. 20 ust. 1, 2a i 2b – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43)

art. 20 ust. 17 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43)

USTAWA z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, 362, 440, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529, 1540):

art. 11 ust. 1 i 2-2b – p. 8.05.2013, K 7/13 (poz. 48)

art. 12 ust. 1 i 3 – p. 8.05.2013, K 7/13 (poz. 48)

USTAWA z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, Nr 157, poz. 1241, Nr 165, poz. 1316, z 2010 r. Nr 47, poz. 278, z 2011 r. Nr 102, poz. 585, Nr 232, poz. 1378 oraz 2012 r. poz. 1342):

art. 35b – p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)

art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. d – p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)

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. 1 § 1 – p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)

art. 4 § 4 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

art. 8 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 231 § 1 – p. 22.05.2013, P 37/12 (poz. 53)

art. 296 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

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. 17 § 1 pkt 1, 2 i 6 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 156 § 5 i § 5a – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45)

art. 159 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45)

art. 275 § 2 – p. 23.04.2013, SK 13/13 (poz. 45)

art. 335 – p. 7.05.2013, SK 31/12 (poz. 46)

USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. – **Kodeks karny wykonawczy** (Dz. U. Nr 90, poz. 557 i Nr 160, poz. 1083, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1318, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, Nr 111, poz. 1194 i Nr 151, poz. 1686, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 121, poz. 1033 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750, z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 210, poz. 2135,

Nr 240, poz. 2405, Nr 243, poz. 2426 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1363, Nr 163, poz. 1363 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 123, poz. 849, z 2008 r. Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 22, poz. 119, Nr 62, poz. 504, Nr 98, poz. 817, Nr 108, poz. 911, Nr 115, poz. 963, Nr 190, poz. 1475, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 34, poz. 191, Nr 125, poz. 842 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 39, poz. 201 i 202 i Nr 112, poz. 654, Nr 185, poz. 1092, Nr 217, poz. 1280 i Nr 240, poz. 1431 oraz z 2012 r. poz. 908):

art. 15 § 1 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

USTAWA z dnia 21 maja 1999 r. **o broni i amunicji** (Dz. U. 2012 r. poz. 576):

art. 14 – p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

art. 31 ust. 3 – p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

USTAWA z dnia 15 września 2000 r. – **Kodeks spółek handlowych** (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z 2001 r. Nr 102, poz. 1117, z 2003 r. Nr 49, poz. 408 i Nr 229, poz. 2276, z 2005 r. Nr 132, poz. 1108, Nr 183, poz. 1538 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 133, poz. 935 i Nr 208, poz. 1540, z 2008 r. Nr 86, poz. 524, Nr 118, poz. 747, Nr 217, poz. 1381 i Nr 231, poz. 1547, z 2009 r. Nr 13, poz. 69, Nr 42, poz. 341 i Nr 104, poz. 860, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 102, poz. 585, Nr 106, poz. 622, Nr 133, poz. 767, Nr 201, poz. 1182 i Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 596, 1342 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 433):

art. 18 § 1 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

art. 585 § 1 – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

USTAWA z dnia 27 lipca 2001 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364, z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637, 672 i 1544):

art. 83 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

art. 91 § 1 – w. 7.05.2013, SK 11/11 (poz. 40)

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 2013 r. poz. 429):

art. 35 ust. 1 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 96 ust. 1 pkt 4 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

art. 97 – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o Służbie Celnej** (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 63, poz. 322, Nr 73, poz. 390, Nr 117, poz. 677, Nr 134, poz. 779 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 362, 627, 707, 908 i 1544):

art. 103 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 135 ust. 2 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39)

art. 155 ust. 6 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 161 ust. 2 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 188 ust. 1, 4 i 5 – w. 14.05.2013, P 27/12 (poz. 41)

art. 242 ust. 1 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. **o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 133, poz. 767):

ogólnie – p. 14.05.2013, SK 19/11 (poz. 50)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2011 r. **o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej** (Dz. U. Nr 149, poz. 887, Nr 288, poz. 1690 oraz z 2012 r. poz. 579 i 1519):

art. 39 ust. 1 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

art. 41 ust. 2 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

art. 80 ust. 1 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

art. 154 ust. 1 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

art. 244 ust. 4 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

art. 245 ust. 1 – w. 23.04.2013, K 12/12 (poz. 38)

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

art. 20 – p. 15.05.2013, P 42/12 (poz. 51)

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, Maltą, 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. z 2013 r. poz. 283):

ogólnie – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52)

EUROPEJSKA **Karta Samorządu Lokalnego** sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107):

art. 9 ust. 2 – p. 11.04.2013, K 13/10 (poz. 44)

DEKRET z dnia 18 stycznia 1956 r. **o ograniczeniu dopuszczalności rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia oraz o zabezpieczeniu ciągłości pracy** (Dz. U. Nr 2, poz. 11 i Nr 41, poz. 187 oraz z 1959 r. Nr 27, poz. 170):

ogólnie – w. 22.05.2013, P 46/11 (poz. 42)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. **w sprawie świadczeń socjalnych funkcjonariuszy celnych i członków ich rodzin** (Dz. U. Nr 33, poz. 177 oraz z 2012 r. poz. 197): (*uchylony*)

§ 2 ust. 1 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39)

§ 10 – w. 23.04.2013, P 44/10 (poz. 39)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 września 2007 r. **w sprawie przetwarzania przez Policję informacji o osobach** (Dz. U. Nr 170, poz. 1203): (*uchylony*)

§ 11 ust. 1, 2 i 3 – p. 9.04.2013, K 20/12 (poz. 43)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2003 r. **w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni** (Dz. U. Nr 225, poz. 2233): (*uchylony*)

załącznik nr 1 – p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

§ 1 pkt 1 – p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2010 r. **w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych** (Dz. U. Nr 97, poz. 624, z 2012 r. poz. 205 oraz z 2013 r. poz. 384):

załącznik nr 1 ust. 10 – p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2013 r. **w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych** (Dz. U. poz. 99):

§ 5 i § 6 – p. 8.05.2013, U 2/13 (poz. 49)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 marca 2013 r. **zmieniające rozporządzenie w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych** (Dz. U. poz. 384):

§ 1 pkt 20 – p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47)

§ 4 – p. 7.05.2013, U 8/12 (poz. 47)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 marca 2013 r. **w sprawie wzorów legitymacji posiadacza broni, zaświadczenia uprawniającego do nabycia broni, legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni, świadectwa broni oraz karty rejestracyjnej broni** (Dz. U. poz. 447):

§ 1 pkt 1 – p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

§ 2, 4, 5 i 6 – p. 22.05.2013, U 4/11 (poz. 54)

IV

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

TRAKTAT 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, Maltą, 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 – p. 21.05.2013, K 11/13 (poz. 52).

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Cywilne prawo:

- prawo rodzinne i opiekuńcze:
 - rodzina zastępcza: w. 23.04.2013, sygn. K 12/12, poz. 38
- zobowiązania – część ogólna:
 - odpowiedzialność odszkodowawcza: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Niedziałania prawa wstecz zasada (*lex retro non agit*):

- warunki dopuszczalności retroaktywności: w. 23.04.2013, sygn. P 44/10, poz. 39

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- umorzenie postępowania:
 - ze względu na cofnięcie wniosku (pytania prawne-go, skargi): p. 9.04.2013, sygn. K 20/12, poz. 43; p. 15.05.2013, sygn. P 42/12, poz. 51
 - ze względu nieadekwatność wzorca kontroli:
 - art. 30 Konstytucji: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
 - art. 47 Konstytucji: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
 - art. 71 ust. 1 Konstytucji: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
 - ze względu na nieusprawiedliwioną nieobecność wnioskodawcy na rozprawie: p. 11.04.2013, sygn. K 13/10, poz. 44
 - ze względu na oczywistą bezzasadność wniosku: w. 23.04.2013, sygn. K 12/12, poz. 38
 - ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowaną regulację: p. 22.05.2013, sygn. U 4/11, poz. 54; p. 7.05.2013, sygn. U 8/12, poz. 47
- wyłączenie sędziego: p. 23.04.2013, sygn. SK 13/13, poz. 45; p. 8.05.2013, sygn. K 7/13, poz. 48; p. 8.05.2013, sygn. U 2/13, poz. 49
- zasada *ne bis in idem* jako ujemna przesłanka procesowa: p. 22.05.2013, sygn. P 37/12, poz. 53
- zdanie odrębne:
 - od postanowienia: p. 21.05.2013, sygn. K 11/13, poz. 52
 - od wyroku: w. 23.04.2013, sygn. K 12/12, poz. 38; w. 14.05.2013, sygn. P 27/12, poz. 41; w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Praca:

- czas pracy: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
- trwałość stosunku pracy: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Pracy ochrony zasada (art. 24 Konstytucji):

- istota: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Pracy prawo:

- odpowiedzialność odszkodowawcza:
 - dochodzenie roszczeń w przypadku nieuzasadnionego wypowiedzenia umowy o pracę: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Pytanie prawne:

- obowiązek postawienia zarzutu niekonstytucyjności i uzasadnienia go: p. 22.05.2013, sygn. P 37/12 poz. 53
- przesłanki dopuszczalności:
 - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): w. 14.05.2013, sygn. P 27/12, poz. 41

Rodzina:

- świadczenia dla rodzin zastępczych: w. 23.04.2013, sygn. K 12/12, poz. 38

Równości zasada:

- warunki dopuszczalności zróżnicowania: w. 23.04.2013, sygn. K 12/12, poz. 38; p. 22.05.2013, sygn. P 37/12 poz. 53

Sądownictwo:

- czas pracy sędziego: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
- niezawisłość sędziowska: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
- status prawny sędziego: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
 - prawo do wypoczynku: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40
- wynagrodzenie sędziów: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40

Skarga konstytucyjna:

- aktualność naruszenia konstytucyjnych wolności i praw: p. 14.05.2013, sygn. SK 19/11, poz. 50
- badanie warunków dopuszczalności na każdym etapie postępowania: p. 7.05.2013, sygn. SK 31/12, poz. 46; p. 14.05.2013, sygn. SK 19/11, poz. 50
- wymóg uczynienia przedmiotem skargi przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego: p. 7.05.2013, sygn. SK 31/12, poz. 46

Służba publiczna:

- istota: w. 7.05.2013, sygn. SK 11/11, poz. 40

Służby mundurowe:

- Służba Celna: w. 14.05.2013, sygn. P 27/12, poz. 41
 - świadczenia socjalne: w. 23.04.2013, sygn. P 44/10, poz. 39

- zawieszenie funkcjonariusza w wykonywaniu obowiązków służbowych: w. 14.05.2013, sygn. P 27/12, poz. 41

Sprawiedliwości społecznej zasada:

- a zasada równej ochrony własności: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Trybunał Konstytucyjny:

- kompetencja do kontroli zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 pkt. 1 Konstytucji): p. 21.05.2013, sygn. K 11/13, poz. 52

Własność i inne prawa majątkowe:

- dopuszczalność ograniczeń: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

- inne prawa majątkowe: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

- prawo do odszkodowania: w. 22.05.2013, sygn. P 46/11, poz. 42

Zaskarżalności rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji zasada (art. 78 Konstytucji):

- przesłanki dopuszczalności ograniczeń: w. 14.05.2013, sygn. P 27/12, poz. 41

- środek zaskarżenia:

- dewolutywność i suspensywność: w. 14.05.2013, sygn. P 27/12, poz. 41.

*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