



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 marca 2013 r.

Nr 3 (161)

TREŚĆ

poz.

str.

WYROKI I POSTANOWIENIA

24 – wyrok z dnia 5 marca 2013 r.,	sygn. U 2/11	303
25 – wyrok z dnia 6 marca 2013 r.,	sygn. Kp 1/12	312
26 – wyrok z dnia 7 marca 2013 r.,	sygn. SK 30/09	332
27 – wyrok z dnia 13 marca 2013 r.,	sygn. K 25/10	340
28 – wyrok z dnia 26 marca 2013 r.,	sygn. K 11/12	384
29 – wyrok z dnia 27 marca 2013 r.,	sygn. K 27/12	393
30 – postanowienie z dnia 5 marca 2013 r.,	sygn. K 4/12	437
31 – postanowienie z dnia 5 marca 2013 r.,	sygn. P 38/10	444
32 – postanowienie z dnia 13 marca 2013 r.,	sygn. SK 38/12	466
33 – postanowienie z dnia 13 marca 2013 r.,	sygn. SK 38/12	475
34 – postanowienie z dnia 20 marca 2013 r.,	sygn. P 35/11	476
35 – postanowienie z dnia 20 marca 2013 r.,	sygn. SK 66/12	482
36 – postanowienie z dnia 20 marca 2013 r.,	sygn. U 3/12	486
37 – postanowienie z dnia 21 marca 2013 r.,	sygn. SK 32/12	493
Skorowidze:		
– orzeczeń według sygnatur		497
– aktów normatywnych		498
– rzeczowy		514

24

WYROK
z dnia 5 marca 2013 r.
Sygn. akt U 2/11***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

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

1) § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej (Dz. U. Nr 33, poz. 299) z art. 74 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, ze zm.) oraz art. 41 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1, w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego,” z art. 74 § 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego oraz art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej (Dz. U. Nr 33, poz. 299):

a) jest niezgodny z art. 74 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) oraz art. 92 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159 i 742).

2. § 5 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 74 § 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego oraz art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

3. § 10 ust. 1 rozporządzenia powołanego w punkcie 1, w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego,” jest niezgodny z art. 74 § 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego oraz art. 92 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 marca 2013 r. w Dz. U. poz. 375.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) 16 maja 2011 r. złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

1) § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej (Dz. U. Nr 33, poz. 299; dalej: rozporządzenie) z art. 74 § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417, ze zm.; dalej: ustawa o prawach pacjenta) oraz art. 41 ust. 1, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) § 5 ust. 2, § 10 ust. 1 rozporządzenia, w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego,” z art. 74 § 4 k.p.k. oraz art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek, RPO wskazała, że w świetle zakwestionowanych przepisów rozporządzenia w sytuacjach w nich określonych badanie osoby oskarżonej (podejrzanej) może być przeprowadzone w obecności osób trzecich, a w celu przeprowadzenia badania mogą zostać zastosowane środki przymusu bezpośredniego. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 74 § 4 k.p.k. uprawniało Ministra Sprawiedliwości do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, w rozporządzeniu, szczegółowych warunków i sposobu poddawania oskarżonego oraz osoby podejrzanej badaniom, a także wykonywania z ich udziałem innych czynności, mając na uwadze, aby gromadzenie, utrwalanie i analiza materiału dowodowego były dokonywane zgodnie z aktualną wiedzą w zakresie kryminalistyki i medycyny sądowej. Tak zredagowana treść upoważnienia ustawowego nie dawała jednak, zdaniem RPO, podstaw do uznania, że w jego granicach mieści się materia stosowania przymusu bezpośredniego w celu przeprowadzenia badania lub wykonania innej czynności. W szczególności upoważnienie do uregulowania „szczegółowych warunków i sposobu poddawania oskarżonego oraz osoby podejrzanej badaniom, a także wykonywania z ich udziałem czynności” nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wskazanej powyżej materii. Uszczegółowienie w akcie wykonawczym warunków i sposobu poddawania badaniom zakłada bowiem, że warunki te i sposób co najmniej ogólnie zostały określone na poziomie ustawy. Tymczasem żaden przepis k.p.k. nie reguluje zagadnienia stosowania wobec oskarżonego (podejrzanego) środków przymusu bezpośredniego w przypadku odmowy wykonania obowiązków określonych w art. 74 § 2 i 3 k.p.k. Z tego powodu § 5 ust. 1 rozporządzenia w części zawierającej słowa „gdy zachodzi potrzeba zastosowania wobec osoby przymusu bezpośredniego”, § 5 ust. 2 rozporządzenia oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego,” są niezgodne z art. 74 § 4 k.p.k., gdyż regulują materię nieobjętą treścią upoważnienia ustawowego. W konsekwencji – zdaniem RPO – są też niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie zostały bowiem wydane w celu wykonania ustawy.

RPO stwierdziła, że zakwestionowane przepisy naruszają też art. 41 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje nietykalność osobistą i wolność osobistą. Zgodnie z tym przepisem konstytucyjnym ograniczenie wspomnianych wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego stanowi oczywiste wkroczenie w sferę nietykalności osobistej i wolności osobistej. Tymczasem przesłanki stosowania środków przymusu bezpośredniego określa rozporządzenie, a nie ustawa. Kwestionowane przepisy regulując materię zastrzeżoną przez ustrojodawcę do wyłącznej właściwości władzy ustawodawczej są więc również niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem RPO, § 5 ust. 1 rozporządzenia jest też niezgodny z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta, który stanowi, że „osoby wykonujące zawód medyczny, inne niż udzielające świadczeń zdrowotnych, uczestniczą przy udzielaniu tych świadczeń tylko wtedy, gdy jest to niezbędne ze względu na rodzaj świadczenia”. Uczestnictwo, a także obecność innych osób wymaga zgody pacjenta, a w przypadku pacjenta małoletniego, całkowicie ubezwłasnowolnionego lub niezdolnego do świadomego wyrażenia, zgody jego przedstawiciela ustawowego i osoby wykonującej zawód medyczny, udzielającej świadczenia zdrowotnego. Naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta wynika stąd, że ustawowa zasada dotycząca obecności innych osób podczas badania lekarskiego została wyłączona przez akt podstawowy – § 5 ust. 1 rozporządzenia. Asysta ta jest przy tym zapewniana przez organ postępowania niezależnie od tego, czy osoba podlegająca badaniu wyrazi na to zgodę.

Zdaniem RPO, § 5 ust. 1 rozporządzenia jest również niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przepis ten – zawarty w akcie rangi podustawowej – ograniczenia poprzez instytucję asysty konstytucyjne prawa do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji.

2. W piśmie z 8 listopada 2011 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) § 5 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 74 § 4 k.p.k., art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta, a także z art. 41 ust. 1 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia – w części zawierającej wyrazy „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego,” – są niezgodne z art. 74 § 4 k.p.k. oraz z art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że w art. 74 § 4 k.p.k. ustawodawca nie upoważnił w sposób wyraźny ministra do unormowania stosowania przymusu bezpośredniego ani asystowania podczas wspomnianych czynności i badań. Zgodnie zaś z ustaloną linią orzecniczą Trybunału żadne rozporządzenie nie może być oparte na upoważnieniu domniemanym bądź opartym na wykładni celowościowej. To znaczy, że oceniane rozporządzenie zawiera autonomiczne regulacje, które nie stanowią wykonania ustawy. Tym samym § 5 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 74 § 4 k.p.k. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy rozporządzenia art. 41 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że k.p.k. nie zawiera żadnych unormowań dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego przez organy postępowania karnego podczas badań, którym obowiązani są poddać się osoba podejrzana oraz oskarżony. Brak jest również w k.p.k. stosownych regulacji dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego wobec tychże osób podczas podejmowanych z ich udziałem czynności. Zastosowanie przymusu bezpośredniego zawsze stanowi wkroczenie organu lub służby stosującej ten przymus w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i nietykalności osobistej. Tym samym pozbawienie lub ograniczenie wolności może następować wyłącznie na zasadach i w trybie określonych w ustawie, a nie na podstawie unormowań wydanych przez organ władzy wykonawczej. Zakwestionowany przepis rozporządzenia wprowadza ograniczenie nietykalności i wolności osobistej, ingerując w sferę zastrzeżoną dla ustawy. Tak więc, § 5 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 47 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że prawo do prywatności gwarantuje jednostce ochronę przed działaniami władzy publicznej, które ograniczają jej wolność decydowania o sobie oraz nakazuje wprowadzanie pozytywnych mechanizmów efektywnej ochrony prywatności. Wprowadzony ustawą o prawach pacjenta standard ochrony intymności osoby poddanej interwencji medycznej (art. 20 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta) służy realizacji konstytucyjnego prawa do prywatności jednostki. Ani k.p.k., ani inne ustawy nie określają innych standardów w kontekście zabiegów i badań, o których mowa w art. 74 k.p.k. A zatem skoro taki standard obowiązuje nawet w przypadku dobrowolnego zgłoszenia się przez pacjenta do zakładu opieki zdrowotnej, to tym bardziej powinien obowiązywać, jeżeli zabiegi na ciele oskarżonego lub osoby podejrzanej, jak również badania takich osób dokonywane są nie z ich woli, ale na polecenie organów prowadzących postępowanie karne. Zakwestionowany przepis rozporządzenia ogranicza prywatność jednostki nakazując asystę, gdy zachodzi potrzeba użycia przymusu bezpośredniego albo na wniosek prowadzącego badanie lub wykonującego czynność. Omawiana „asysta” godzi bowiem w intymność osoby badanej. Tym samym kwestionowany przepis rozporządzenia wkracza w sferę zastrzeżoną do unormowania wyłącznie przez ustawę. To znaczy, że § 5 ust. 1 rozporządzenia jest również niezgodny z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do kwestii konstytucyjności § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia, Prokurator Generalny stwierdził, że aktualność w tym zakresie zachowują wcześniejsze wywody kwestionujące ograniczanie wolności i nietykalności osobistej rozporządzeniem. Upoważnienie ustawowe nie zezwala na to w wyraźny sposób. Co więcej, sama ustawa nie normuje tej kwestii, a organ władzy wykonawczej nie ma prawa czynić tego samodzielnie. Z tego powodu § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia – w części zawierającej wyrazy „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego” – są niezgodne z art. 74 § 4 k.p.k. oraz z art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 9 listopada 2012 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) § 5 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 74 § 4 k.p.k. oraz z art. 41 ust. 1, art. 47, w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji j oraz nie jest niezgodny z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta;

2) § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia, w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego”, są niezgodne z art. 74 § 4 k.p.k. oraz art. 41 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Paragraf 5 ust. 1 rozporządzenia narusza, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 74 § 4 k.p.k. – przekraczając zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego w zakresie, w jakim reguluje kwestię asysty oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego. Jednocześnie przepis ten narusza art. 41

ust. 1 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z racji ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (wolności i nietykalności osobistej oraz prawa do prywatności) przez akt podstawowy.

Minister Sprawiedliwości zaznaczył przy tym, że podjął inicjatywę legislacyjną, mającą na celu uregulowanie tego zagadnienia, w sposób jednoznacznie wypełniający standardy konstytucyjne.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 5 ust. 1 rozporządzenia z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że jest to wzorzec nieadekwatny, gdyż badania wykonywane na podstawie art. 74 § 4 k.p.k. nie są świadczeniem zdrowotnym w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.; dalej: ustawa o zakładach opieki). Badania wykonane na podstawie art. 74 § 2 i 3 k.p.k. nie są świadczeniami zdrowotnymi, gdyż ich celem nie jest zachowanie, ratowanie, przywracanie i poprawa zdrowia. Nie należą również do grupy tych świadczeń, które wynikają z procesu leczenia. Brak jest również przepisów odrębnych regulujących tę kwestię, nie można bowiem uznać, by przepisy rozporządzenia z 23 lutego 2005 r. dotyczyły tej materii. Regulują one poddanie się pewnego rodzaju badaniom i zabiegom przez oskarżonego lub osobę podejrzaną. Tymczasem ustawa o prawach pacjenta oraz ustawa o zakładach opieki zakładają aktywną rolę pacjenta, którym jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny.

II

Na rozprawie 5 marca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problemy konstytucyjne w sprawie.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zakwestionowała zgodność z Konstytucją, z ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) oraz z ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: ustawa o prawach pacjenta) trzech przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanego (Dz. U. Nr 33, poz. 299; dalej: rozporządzenie). Zakwestionowane przepisy stanowią wykonanie delegacji ustawowej zawartej w art. 74 § 4 k.p.k. Art. 74 k.p.k. ustanawia w § 1 zasadę, że oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Natomiast kolejne paragrafy tego artykułu k.p.k. wprowadzają wyjątki od wspomnianej zasady. Zgodnie z § 2 art. 74 k.p.k.:

„Oskarżony jest jednak obowiązany poddać się:

1) oględzinom zewnętrznym ciała oraz innym badaniom niepołączonym z naruszeniem integralności ciała; wolno także w szczególności od oskarżonego pobrać odciski, fotografować go oraz okazać w celach rozpoznawczych innym osobom,

2) badaniom psychologicznym i psychiatrycznym oraz badaniom połączonym z dokonaniem zabiegów na jego ciele, z wyjątkiem chirurgicznych, pod warunkiem że dokonywane są przez uprawnionego do tego pracownika służby zdrowia z zachowaniem wskazań wiedzy lekarskiej i nie zagrażają zdrowiu oskarżonego, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest nieodzowne; w szczególności oskarżony jest obowiązany przy zachowaniu tych warunków poddać się pobraniu krwi, włosów lub wydzielin organizmu, z zastrzeżeniem pkt 3,

3) pobraniu przez funkcjonariusza Policji wymazu ze śluzówki policzków, jeżeli jest to nieodzowne i nie zachodzi obawa, że zagrażałoby to zdrowiu oskarżonego lub innych osób”.

Zgodnie zaś z § 3 art. 74 k.p.k. „W stosunku do osoby podejrzanego można dokonać badań lub czynności, o których mowa w § 2 pkt 1, a także, przy zachowaniu wymagań określonych w § 2 pkt 2 lub 3, pobrać krew, włosy, wymaz ze śluzówki policzków lub inne wydzieliny organizmu”.

W § 4 art. 74 k.p.k. ustawodawca zdecydował przekazać bardziej szczegółową regulację sposobu realizacji wymienionych wyżej obowiązków w drodze rozporządzenia. Zawarta w § 4 art. 74 k.p.k. delegacja ustawowa stanowi, że:

„Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i sposób poddawania oskarżonego oraz osoby podejrzanego badaniom, a także

wykonywania z ich udziałem czynności, o których mowa w § 2 pkt 1 i 3 oraz § 3, mając na uwadze, aby gromadzenie, utrwalanie i analiza materiału dowodowego były dokonywane zgodnie z aktualną wiedzą w zakresie kryminalistyki i medycyny sądowej”.

1.2. RPO zakwestionował § 5 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia wykonującego przytoczoną powyżej delegację ustawową.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia:

„1. Organ postępowania zapewnia w czasie badania oraz wykonywania czynności asystę, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia badania lub wykonania czynności, gdy zachodzi potrzeba zastosowania wobec osoby przymusu bezpośredniego, albo na wniosek przeprowadzającego badanie lub wykonującego czynności.

2. Zastosowanie przymusu bezpośredniego podlega odnotowaniu w dokumentacji sporządzonej w wyniku wykonania badania lub czynności”.

Zgodnie zaś z § 10 ust. 1 rozporządzenia:

„W przypadku gdy przeprowadzenie pełnego badania jest niemożliwe, mimo zastosowania przymusu bezpośredniego, lekarz ogranicza się do wykonania badania w zakresie możliwym w tej sytuacji, umieszczając o tym informację w dokumentacji badania”.

1.3. RPO jako wzorce kontroli podał w odniesieniu do § 5 ust. 1 rozporządzenia art. 74 § 4 k.p.k. oraz art. 92 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta. Natomiast w stosunku do § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia jako wzorce kontroli wskazane zostały we wniosku art. 74 § 4 k.p.k., art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 41 ust. 1 Konstytucji.

1.4. We wniosku do Trybunału RPO zawarła cztery problemy konstytucyjne.

1.4.1. Pierwszy, to przekroczenie w § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia wskazanego w art. 74 § 4 k.p.k., a tym samym naruszenie konstytucyjnego standardu dotyczącego wydawania rozporządzeń określonego przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem RPO, delegacja ustawowa art. 74 § 4 k.p.k. nie stwarza możliwości uregulowania rozporządzeniem stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osoby podejrzanej lub oskarżonego oraz wykonywania badań, o których mowa w art. 74 § 2 i 3 k.p.k.

1.4.2. Drugi, to zgodność wszystkich zakwestionowanych przez RPO przepisów rozporządzenia z wolnością osobistą określoną art. 41 ust. 1 Konstytucji.

1.4.3. Trzeci, to zgodność § 5 ust. 1 rozporządzenia z konstytucyjnym prawem do prywatności wyrażonym w art. 47 i proporcjonalnością jego ograniczenia na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.4.4. Ostatni, czwarty, to zgodność § 5 ust. 1 rozporządzenia z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta, zgodnie z którym przy badaniach lekarskich obecny może być tylko personel medyczny, a inne osoby wyłącznie za zgodą pacjenta.

Trzeci i czwarty problem konstytucyjny odnoszą się więc już wyłącznie do kwestii legalności § 5 ust. 1 rozporządzenia.

2. Kwestia zgodności § 5 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia z art. 74 § 4 k.p.k. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W niniejszej sprawie RPO kwestionuje zgodność trzech przepisów rozporządzenia, zarzucając im przekroczenie zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego. Zasadność tego zarzutu oznacza niezgodność zakwestionowanych unormowań z delegacją ustawową wyrażoną w art. 74 § 4 k.p.k. oraz w konsekwencji niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Przed bliższą analizą tego problemu konstytucyjnego Trybunał uznaje za zasadne przypomnienie podstawowych tez utrwalonej linii orzeczniczej ustalającej konstytucyjny standard dopuszczalności wydawania rozporządzeń.

2.2.1. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, art. 92 ust. 1 Konstytucji określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie ustawowe powinno być „szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wydany w pełnym składzie TK wyrok z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK

ZU nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo). Szczegółowość upoważnienia ustawowego dotyczy trzech aspektów: podmiotowego (obowiązek wskazania w ustawie organu właściwego do wydania rozporządzenia), przedmiotowego (nakaz określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowego (wymóg zawarcia w upoważnieniu wytycznych dotyczących treści rozporządzenia).

2.2.2. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania.

– Upoważnienie może odsyłać do rozporządzenia tylko w sprawach będących przedmiotem ustawy i służących realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy.

– Ustawa nie może upoważniać w rozporządzeniu do normowania treści jej przynależnych. Między ustawą a wydawanym w celu jej wykonania rozporządzeniem musi zachodzić funkcjonalny związek.

– Sprawy regulowane w rozporządzeniu nie mogą mieć zasadniczego znaczenia w konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029-1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

– Jeżeli rozporządzenie normuje materię ustawową, to automatycznie wykracza poza granice upoważnienia. Jeżeli dzieje się tak, na wyraźne upoważnienie w ustawie, należy je uznać za sprzeczne z Konstytucją, zaś gdy w ustawie brak takiego upoważnienia, należy, stosując wykładnię ustawy w zgodzie z Konstytucją, skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z 6 marca 2000 r., sygn. P 10/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

– Wymóg rozstrzygnięcia w ustawie każdego istotnego elementu regulacji prawnej musi być traktowany rygorystycznie, gdy dotyczy ona władczych form działania organów administracji publicznej wobec jednostek, wzajemnych praw i obowiązków organu administracji i jednostki w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez jednostki z ich praw i wolności (por. wyrok pełnego składu z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo).

– Rozporządzenie nie może wkraczać w sferę regulowaną innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. orzeczenie z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

2.2.3. Zważywszy na to, Trybunał stwierdza, że umieszczenie w rozporządzeniu materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć ściśle wykonawczy charakter.

2.2.4. Konkludując, Trybunał podkreśla, że każdy z zakwestionowanych przez RPO przepisów rozporządzenia dopuszcza możliwość zastosowania wobec podejrzanego lub oskarżonego środków przymusu bezpośredniego, w sytuacji gdy osoba taka nie wyraża zgody na poddanie się badaniom o których mowa w art. 74 § 2 i 3 k.p.k. Ponadto § 5 ust. 1 rozporządzenia pozwala na przeprowadzenie badania po zapewnieniu asysty w razie „potrzeby zastosowania wobec osoby przymusu bezpośredniego”.

2.3. RPO zarzuca zakwestionowanym przepisom przekroczenie zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 74 § 4 k.p.k., stwierdzając, że możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz wykonywania badań, o których mowa w art. 74 § 2 i 3 k.p.k., w „asysty” została wprowadzona na poziomie rozporządzenia, a kwestie te nie stanowią elementu szczegółowego określenia warunków i sposobu poddawania oskarżonego oraz osoby podejrzanej badaniom, a także wykonywania z ich udziałem czynności, o których mowa w art. 74 § 2 i 3 k.p.k.

2.4. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na konstytucyjną zasadę domniemania niewinności oskarżonego, zgodnie z którą „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu” (art. 42 ust. 3). Jej konsekwencją jest wynikający z art. 74 § 1 k.p.k. brak obowiązku dowodzenia przez oskarżonego swojej niewinności. Brak obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść wiąże się z tzw. obroną bierną. Z art. 74 § 1 k.p.k. wynika, że oskarżony może w procesie zachować całkowity brak aktywności, w szczególności zaś nie ma obowiązku czynienia czegokolwiek, co mogłoby pomóc w wyjaśnieniu okoliczności sprawy.

2.5. Przepisy § 2 i 3 art. 74 k.p.k. wprowadzają wyjątki od zasady wynikającej z art. 74 § 1 k.p.k., a § 4 nakazuje Ministrowi Sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, szczegółowe określenie w rozporządzeniu warunków i sposobu poddawania oskarżonego oraz osoby podejrzanej badaniom, a także wykonywania z ich udziałem czynności, o których mowa w § 2 i 3. Ustawodawca nie upoważnił w § 4 w sposób wyraźny rozporządzeniodawcy do unormowania materii stosowania przymusu bezpośredniego ani problematyki „asysty”.

2.6. Rozważając zasadność zarzutów RPO, Trybunał stwierdza, że również żaden inny przepis k.p.k. nie uprawnia organu wykonującego badania lub czynności wymienione wyżej do zastosowania wobec oskarżonego lub osoby podejrzanej przymusu bezpośredniego oraz nie reguluje „asysty” podczas tychże badań i czynności. Brak regulacji tych kwestii w k.p.k. należy zinterpretować jako świadomy wybór ustawodawcy. Do takiej konkluzji prowadzi też analiza treści art. 75 § 2 k.p.k., dotyczącego stawiennictwa oskarżonego, który pozostaje na wolności, na każde wezwanie w toku postępowania karnego. W przepisie tym ustawodawca zawarł bowiem wyraźną normę, zgodnie z którą „w razie nie usprawiedliwionego niestawiennictwa oskarżonego można zatrzymać go i sprowadzić przymusowo”. Należy więc uznać, że skoro ustawodawca nie przewidział w k.p.k. stosowania wobec oskarżonego lub podejrzanego środków przymusu bezpośredniego w celu wymuszania podporządkowania się dyspozycjom art. 74 § 2 i 3 k.p.k., nie było to jego zamiarem.

2.7. Podobny wniosek należy wysnuć w odniesieniu do „zapewnienia” asysty, którą przewiduje § 5 ust. 1 rozporządzenia. To znaczy, że kwestionowane przepisy rozporządzenia zawierają regulacje, które nie stanowią wykonania ustawy, w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez orzecznictwo Trybunału. Wydając ten akt normatywny, Minister Sprawiedliwości, to jest organ władzy wykonawczej, ukształtował regulację prawną tworzącą reżim władczego działania służb asystujących i stosujących przymus bezpośredni podczas badań i czynności, o których mowa w art. 74 k.p.k., wkraczając w sferę praw i wolności konstytucyjnych.

2.8. Biorąc to pod uwagę, Trybunał stwierdza, że w analizowanym zakresie rozporządzenie uzupełnia k.p.k., tracąc charakter wykonawczy i zrywając więź między rozporządzeniem a ustawą. Zgodnie zaś z powołanym utrwalonym orzecznictwem Trybunału żadne rozporządzenie nie może być oparte na upoważnieniu domniemanym bądź opartym na wykładni celowościowej. W szczególności odstępstwa autora rozporządzenia od tak rozumianej treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwane względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają przez to poza ramy upoważnienia ustawowego, normując materię nieuregulowaną w ustawie. W konsekwencji § 5 ust. 1 rozporządzenia, § 5 ust. 2 i § 10 ust. 1 – w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego” – są niezgodne z art. 74 § 4 k.p.k. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z tym stwierdzeniem zgadzają się wszyscy uczestnicy postępowania. Dodatkowo Minister Sprawiedliwości w stanowisku pisemnym przedstawionym w sprawie zaznaczył, że podjął inicjatywę legislacyjną, mającą na celu sanację niekonstytucyjności kwestionowanego rozporządzenia. W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, który został 9 października 2012 r. przyjęty przez Radę Ministrów, znalazł się projekt nowelizacji art. 74 k.p.k., przez dodanie do art. 74 § 3a w brzmieniu:

„Oskarżonego lub osobę podejrzaną wzywa się do poddania obowiązkom wynikającym z § 2 i 3. W razie odmowy poddania się tym obowiązkom oskarżonego lub osobę podejrzaną można zatrzymać i przymusowo doprowadzić, a także stosować wobec niej siłę fizyczną lub środki techniczne służące obezwładnieniu, w zakresie niezbędnym do wykonania danej czynności”.

3. Kwestia zgodności § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

3.1. RPO zarzuciła, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osoby poddawanej obowiązkowym badaniom, o których mowa w art. 74 § 2 i 3 k.p.k., stanowi ograniczenie wolności osobistej i – z racji zakotwiczenia tego ograniczenia w rozporządzeniu – jest niekonstytucyjne.

3.2. Trybunał zaznacza w tym kontekście, że wolność osobista – chroniona w art. 41 ust. 1 Konstytucji – oznacza swobodę określania przez jednostkę miejsca swojego pobytu bez jakiegokolwiek arbitralnej ingerencji ze strony organu władzy publicznej. Jest ona przy tym podstawowym przejawem wolnościowego statusu jednostki, wyrażonego w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Z mocy tego statusu, każda z dalszych „wolności” konstytucyjnych jest w swej istocie jednym z wielu swobodnie kształtowanych przejawów korzystania z wolności osobistej.

3.3. W ścisłym związku z wolnością osobistą pozostaje nietykalność osobista, która jest wolnością jednostki od arbitralnej ingerencji władz publicznych w jej integralność fizyczną, duchową oraz psychiczną. Nietykalność osobista stanowi konieczny, szczególnie ważny warunek realizacji wolności osobistej człowieka w państwie prawnym, demokratycznym i wolnościowym.

3.4. Trybunał podziela przekonanie Prokuratora Generalnego, że przymus bezpośredni wobec człowieka jest zawsze wkroczeniem organu władzy publicznej w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i nietykalności osobistej. Tym samym pozbawienie lub ograniczenie wolności może następować wyłącznie na zasadach i w trybie określonych w ustawie, a nie na podstawie rozporządzenia organu władzy wykonawczej. W tym kontekście należy zauważyć, że w k.p.k. brak jest unormowań dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego przez organy postępowania karnego podczas badań, którym obowiązani są poddać się oskarżony lub osoba podejrzana. Brak jest tam również stosownych postanowień o stosowaniu przymusu bezpośredniego wobec tychże osób podczas czynności podejmowanych z ich udziałem.

3.5. Wobec braku w k.p.k. jakichkolwiek postanowień o zasadach i w trybie stosowania przymusu bezpośredniego podczas badań i czynności, o których mowa w art. 74 k.p.k., jak również braku postanowień o dopuszczalnych środkach takiego przymusu, kontrola konstytucyjności kwestionowanych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości musi być szczególnie rygorystyczna.

3.6. Zważywszy na to, Trybunał stwierdza, że zakwestionowane przez RPO przepisy rozporządzenia: § 5 ust. 1, § 5 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 wprowadzają ograniczenie konstytucyjnych chronionych wolności jednostki – jej nietykalności osobistej i wolności osobistej, ingerując w sferę zastrzeżoną do unormowania wyłącznie przez akt normatywny rangi ustawy. Toteż § 5 ust. 1 i § 5 ust. 2 rozporządzenia oraz § 10 ust. 1 rozporządzenia – w części zawierającej słowa „mimo zastosowania przymusu bezpośredniego”, są niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności § 5 ust. 1 rozporządzenia z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. RPO kwestionuje zgodność § 5 ust. 1 rozporządzenia z art. 47 Konstytucji, wskazując, że przepis podustawowy umożliwia stosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz narzuca obowiązek znoszenia asysty, czyli obecności podczas badania lub czynności bliżej niesprecyzowanego kręgu osób.

4.2. W art. 47 Konstytucji uregulowane zostały dwie odrębne sytuacje: po pierwsze, prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer jej życia, po drugie, wolność decydowania w sprawach określonych w końcowej jego części. Pierwszemu prawu jednostki towarzyszyć musi ustawowa regulacja pozwalająca bronić prywatność, życie rodzinne, cześć i dobre imię. Natomiast drugie oznacza zakaz ingerencji w wolność kształtowania przez jednostkę jej życia osobistego. Wolność ta jest również jeszcze jednym z przejawów ogólnej wolności człowieka (art. 31 ust. 1) oraz wolności osobistej *sensu stricto*, zagwarantowanej przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Obie normy konstytucyjne zawarte w art. 47 Konstytucji określa się powszechnie jako prawo do prywatności.

4.3. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, doniosłość prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego czy wojennego. To znaczy, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności (por. wyrok z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64, s. 813 oraz powołane tam orzecznictwo). Bezsprzecznie zatem normy ograniczające te prawa i wolności winny być uregulowane na poziomie ustawowym, zwłaszcza w realiach postępowania karnego, które ściśle wiąże się z najgłębszą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie.

4.4. Poszanowanie prywatności (która – na poziomie konstytucyjnym – jest chroniona wieloaspektowo, przez kilka praw i wolności – por. art. 47-51) jest ściśle powiązane z konstytucyjnym nakazem ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji). Zachowanie przez człowieka godności wymaga bowiem poszanowania jego sfery czysto osobistej, tak by tenże nie był narażony na konieczność „bycia z innymi” czy „dzielenia się z innymi” swoimi przeżyciami czy doznaniem o intymnym charakterze. Sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne i konstytucyjna aprobata dla władczego wkroczenia przez władzę nie jest jednakowa (por. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132).

4.5. W ramach prawa do „niebycia z innymi” i „niedzielenia się z innymi” mieści się też prawo do poszanowania godności w trakcie zabiegów, które mają charakter medyczny i mogą wiązać się z ingerencją w organizm

człowieka. Instytucja asysty przewidziana w zakwestionowanym przepisie rozporządzenia jest bez wątpienia formą ograniczenia prawa do prywatności wynikającego z art. 47 Konstytucji. Ponieważ ograniczenie to zostało wprowadzone na poziomie aktu podstawowego, § 5 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Kwestia zgodności § 5 ust. 1 rozporządzenia z art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta.

5.1. Jako ostatni wzorzec konstytucyjny RPO wskazała art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta, wnosząc o zbadanie zgodności z tym przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia. Argumentując na rzecz niezgodności, RPO wskazała, że przewidywana w zakwestionowanym przepisie instytucja asysty oznacza obniżenie standardu traktowania pacjenta, uregulowanego w ustawie o prawach pacjenta, w tym w art. 22 ust. 2 tej ustawy. Wskazany wzorzec kontroli przewiduje bowiem, że:

„Osoby wykonujące zawód medyczny, inne niż udzielające świadczeń zdrowotnych, uczestniczą przy udzielaniu tych świadczeń tylko wtedy, gdy jest to niezbędne ze względu na rodzaj świadczenia lub wykonywanie czynności kontrolnych na podstawie przepisów o działalności leczniczej. Uczestnictwo, a także obecność innych osób wymaga zgody pacjenta, a w przypadku pacjenta małoletniego, całkowicie ubezwłasnowolnionego lub niezdolnego do świadomego wyrażenia zgody, jego przedstawiciela ustawowego, i osoby wykonującej zawód medyczny, udzielającej świadczenia zdrowotnego”.

Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał zaznacza, że każde rozporządzenie oprócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może być również sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą przedmiotem rozporządzenia. Stąd też ustalając, czy przywołana przez RPO ustawa o prawach pacjenta – a ściślej jej art. 22 ust. 2 – jest adekwatnym wzorcem w sprawie, należy ustalić, czy akt ten w sposób bezpośredni lub pośredni reguluje materię będącą przedmiotem zakwestionowanego rozporządzenia.

5.2. Rozważając tę kwestię, Trybunał zauważa, że zakwestionowane rozporządzenie dotyczy poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej. Powstaje jednak pytanie, czy oskarżony lub osoba podejrzana poddawani badaniom lub czynnościom, o których mowa w art. 74 k.p.k., są pacjentami w rozumieniu ustawy o prawach pacjenta, gdyż tylko wówczas odnosiłby się do nich standard ustalony tą ustawą.

5.3. Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy o prawach pacjenta ustawa ta określa m.in. prawa pacjenta. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o prawach pacjenta za pacjenta w rozumieniu tej ustawy uznaje się osobę zwracającą się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystającą ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny. Zgodnie z – nieobowiązującym już – art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.) świadczenie zdrowotne było definiowane jako:

„(...) działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania, w szczególności związane z: 1) badaniem i poradą lekarską; 2) leczeniem; 3) badaniem i terapią psychologiczną; 4) rehabilitacją leczniczą; 5) opieką nad kobietą ciężarną i jej płodem, porodem, położeniem oraz nad noworodkiem; 6) opieką nad zdrowym dzieckiem; 7) badaniem diagnostycznym, w tym z analityką medyczną; 8) pielęgnacją chorych; 9) pielęgnacją niepełnosprawnych i opieką nad nimi; 10) opieką paliatywno-hospicyjną; 11) orzekaniem i opiniowaniem o stanie zdrowia; 12) zapobieganiem powstawaniu urazów i chorób poprzez działania profilaktyczne oraz szczepienia ochronne; 13) czynnościami technicznymi z zakresu protetyki i ortodontji; 14) czynnościami z zakresu zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze”.

Aktualnie definicję świadczenia zdrowotnego zawiera art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654, ze zm.), zgodnie z którym świadczenie zdrowotne to:

„działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania”.

5.4. Trybunał stwierdza, że badania, o których mowa w art. 74 § 2 i 3 k.p.k., przeprowadzane są w celu uzyskania dowodów w postępowaniu karnym. Nie są one zatem wykonywane dla zachowania, ratowania, przywracania i poprawy zdrowia. Nie należą również do grupy tych świadczeń, które wynikałyby z procesu leczenia. K.p.k. nie posługuje się zaś terminem „świadczenie zdrowotne”. Nie można więc przyjąć, że k.p.k. stanowi akt normatywny, w którym przepisy odrębne wobec ustawy o działalności leczniczej regulują wykonywanie

świadczeń zdrowotnych. Ponadto, ustawa o prawach pacjenta, a także ustawa o zakładach opieki zdrowotnej zakłada jednak pewną aktywną rolę pacjenta. Pacjentem jest ten, kto zwraca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzysta ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny. W przypadku oskarżonego lub osoby podejrzanej – poddanych wbrew ich woli przymusowi bezpośredniemu w celu uzyskania dowodów w postępowaniu karnym – nie sposób mówić o takiej aktywności. Przeciwnie, są to osoby, na które nałożono prawny obowiązek do poddania się pewnego rodzaju działaniom. Ich ewentualny medyczny lub zdrowotny aspekt może mieć wyłącznie wtórny i przypadkowy charakter, w stosunku do celu o charakterze procesowym, którym jest uzyskanie dowodu za pomocą specjalistycznej wiedzy, w tym wypadku medycznej.

5.5. Zważywszy na to, Trybunał stwierdza, że art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta jest nieadekwatnym wzorcem kontroli wobec § 5 ust. 1 rozporządzenia.

Z tych racji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

25

WYROK z dnia 6 marca 2013 r. **Sygn. akt Kp 1/12***

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 18 grudnia 2012 r. oraz 6 marca 2013 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 marca 2013 r. w M. P. poz. 169.

o r z e k a:

I

Art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wskazane w części I są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: ustawa kontrolowana) z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również art. 2 ustawy kontrolowanej z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy stanowią zasadniczą część ustawy kontrolowanej i pozostają z nią w nierozzerwalnym związku w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji.

1.1. Zdaniem Prezydenta, art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej są niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, brak jest przesłanek uzasadniających utrzymanie przez ustawodawcę katalogu licznych i rygorystycznych ograniczeń proceduralnych i materialnych w stosunku do podmiotów będących adresatami decyzji administracyjnych wydawanych w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012. Nieaktualny jest bowiem już cel ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm.; dalej ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012). W ocenie Prezydenta, „był to akt prawny epizodyczny o charakterze szczególnym w stosunku do ustawodawstwa zwykłego”. Jego celem było jedynie przygotowanie infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: turniej).

Po drugie, stanowiąc o dalszym stosowaniu przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, prawodawca nie określa kryteriów ograniczających zakres przedsięwzięć Euro 2012 jedynie do tych, które są już w zaawansowanym stopniu, jak również nie wprowadza żadnego terminu ich realizacji. W ocenie wnioskodawcy, prowadzi to do sytuacji, w której przedsięwzięcia, zakwalifikowane jako niezbędne do przeprowadzenia turnieju bez względu na stopień ich zaawansowania, będą dalej realizowane zgodnie ze specjalną procedurą, przez bliżej nieokreślony czas, podczas gdy cel uzasadniający wprowadzenie tej procedury został już zrealizowany.

Po trzecie, treść delegacji określonej w art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przesądza o tym, że rozporządzenie wydane na jej podstawie utraciło już moc obowiązującą. Przedłużenie jego obowiązywania na mocy ustawy kontrolowanej skutkuje nie tylko brakiem adekwatności treści delegacji do obecnego stanu prawnego i faktycznego, ale także niejasnością prawa dla jego adresatów.

Po czwarte, rozstrzygnięcie o dalszym stosowaniu „skonsumowanych” rozwiązań prawnych ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 po zakończeniu turnieju nie jest działaniem logicznym, konsekwentnym, a zarazem takim, którego podmioty konstytucyjnych praw i wolności mogły się spodziewać.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej stanowią także nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo własności oraz naruszają konstytucyjną gwarancję równej ochrony praw majątkowych.

Przepisy ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 istotnie odbiegają od standardów przyjętych w ogólnych przepisach materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz ogólnych regulacjach prawa rzeczowego i prawa zobowiązań. Niewątpliwie służą w ten sposób przyspieszeniu procesu inwestycyjnego. Jednakże, w ocenie wnioskodawcy, sama skuteczność lub efektywność procedury pozyskiwania decyzji umożliwiających rozpoczęcie inwestycji infrastrukturalnych nie znajduje uzasadnienia w świetle przesłanek dozwoleńskich ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Należy ponadto zauważyć, że „skonsumowanie” celu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 powoduje, iż brak jest uzasadnienia utrzymywania w systemie prawnym rozwiązań różnicujących sytuację podmiotów podobnych. Podmiotami tymi są z jednej strony – inwestorzy realizujący inwestycje infrastrukturalne, z drugiej zaś – podmioty, w których prawa lub interesy proces inwestycyjny bezpośrednio wkracza. W ocenie Prezydenta, pozycja tych podmiotów jako stron postępowania służącego uzyskaniu decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji jest, co do zasady, podobna. Bycie zatem stroną tego rodzaju postępowania można uznać za cechę relewantną. W tym kontekście istotne jest zaś, że nakazując dalsze stosowanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, mocą ustawy kontrolowanej, prawodawca wprowadza uprzywilejowanie tylko tych inwestorów, którzy realizują inwestycje zaklasyfikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012. Zarazem dochodzi do ograniczenia ochrony praw majątkowych i procesowych pozostałych stron postępowań administracyjnych, które wszczynane są w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, oraz nierównego traktowania podmiotów, które realizują podobne rodzajowo do przedsięwzięć Euro 2012 inwestycje infrastrukturalne, nie mogąc jednak skorzystać z uproszczonej procedury przewidzianej w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

1.3. W ocenie wnioskodawcy, art. 2 ustawy kontrolowanej nadaje jej moc wsteczną (tj. od 8 czerwca 2012 r.) z naruszeniem wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym przesłanek dopuszczalności wyjątkowego odstąpienia od zakazu retroakcji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, nie można się doszukać zasad i wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby retroaktywne działanie ustawy kontrolowanej. Wartością taką samą w sobie nie może być usprawnienie procedury przygotowawczej umożliwiającej pozyskanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia przedsięwzięć Euro 2012. Nie są one bowiem już niezbędne do przeprowadzenia turnieju.

Po drugie, ustawa kontrolowanej wprowadza wiele rozwiązań niekorzystnych dla jednostek, a zwłaszcza podmiotów prawa własności oraz stron stosunków zobowiązaniowych, innych niż inwestorzy przedsięwzięć Euro 2012.

Po trzecie, problem obowiązywania i stosowania ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 był ustawodawcy znany wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających retroaktywnie.

2. W piśmie z 22 listopada 2012 r., stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, dla oceny ustawy kontrolowanej istotne znaczenie mają następujące ustalenia: Po pierwsze, ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyłączyła zakresowo stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, umożliwiając tym samym przeznaczenie nieruchomości na cel inny niż wynikałoby to z obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Po drugie, prawodawca ograniczył proces wywłaszczenia i wygaszenia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości do decyzji o lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012. Po trzecie, ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 zmodyfikowała postępowanie administracyjne m.in. w zakresie zawiadomień i doręczeń, natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych oraz stwierdzenia nieważności niektórych decyzji ostatecznych. Wraz z wejściem w życie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 możliwa stała się daleko idąca ingerencja organów administracji publicznej w sferę praw majątkowych, przy jednoczesnym osłabieniu instrumentarium prawnego służącego ochronie tych praw.

Nie znaczy to jednak, że regulacja tego rodzaju jest *per se* niekonstytucyjna. W szczególnych okolicznościach, uzasadnionych ochroną m.in. interesu publicznego, prawodawca może bowiem czasowo, podmiotowo lub przedmiotowo wprowadzać odstępstwa od obowiązujących regulacji materialnych lub procesowych. Każdorazowo konieczne jest jednak wyraźne uzasadnienie konstytucyjne. Tym bardziej silne względy aksjologiczne muszą przemawiać za utrzymaniem w mocy lub ponownym uchwaleniem przez prawodawcę tożsamy lub podobnych odstępstw od tych, które obowiązywały w przeszłości.

2.2. Odnosząc się do istoty ustawy kontrolowanej, Prokurator Generalny stwierdził, że miała ona nie tyle przedłużyć obowiązywanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, ile wprowadzić szczególne zasady przygotowania określonych inwestycji, których nie zrealizowano przed rozpoczęciem turnieju. Prokurator Generalny podzielił stanowisko Prezydenta, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – z wyjątkiem jej art. 10 ust. 2 i 3 oraz art. 39 – straciła moc obowiązującą z chwilą rozpoczęcia turnieju, a jej *ratio legis* została skonsumowana po zakończeniu tegoż turnieju.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy ustawy kontrolowanej stanowią nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną ochronę prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, konstytucyjnym warunkiem ograniczenia prawa własności przez prawodawcę jest jedynie „istnienie dostatecznie silnego uzasadnienia aksjologicznego (...) [n]ie można przy tym przyjąć, by wartością usprawiedliwiającą wprowadzenie takich ograniczeń mogło być samo dążenie do uzyskania maksymalnej sprawności procedur, w jakich następuje ingerencja we własność”.

Po drugie, o ile można było przyjąć, że ograniczenia wprowadzone na mocy ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 uzasadnione były ochroną interesu publicznego polegającego na zorganizowaniu i przeprowadzeniu konkretnego turnieju, o tyle ograniczenia praw i wolności wynikające z ustawy kontrolowanej nie mogą być w ten sposób uzasadnione. Turniej bowiem został zakończony, a jedynym celem ustawy kontrolowanej jest umożliwienie sfinalizowania niezakończonych przedsięwzięć Euro 2012. Ani ochrona konkretnych inwestorów lub wykonawców przedsięwzięć Euro 2012, ani usprawienie przebiegu procesu inwestycyjnego po zakończeniu turnieju „nie przekładają się bezpośrednio na przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności wymienione (...) w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Po trzecie, nawet jeżeli przyjąć, że ochrona interesu publicznego wymaga zapewnienia terminowej realizacji przedsięwzięć Euro 2012, w które zaangażowane są środki finansowe pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, należy zauważyć, że sposób określenia „przedmiotowego i czasowego zakresu obowiązywania odstępstw, przyjęty w ustawie nowelizującej, nie pozostaje w bezpośrednim związku treściowym z postulatem zapewnienia prawidłowego wykorzystania środków unijnych”.

2.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż ustawa kontrolowana, wprowadzając na nowo ograniczenia praw i wolności oraz liczne odstępstwa od ogólnych zasad materialnego i procesowego prawa administracyjnego, czyni to bez określenia terminu obowiązywania tychże ograniczeń i odstępstw. Uniemożliwia to podmiotom prawa własności i innych praw rzeczowych planowanie i podejmowanie „ważnych decyzji życiowych”.

2.5. Prokurator Generalny podzielił również pogląd wnioskodawcy o niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą *lex retro non agit* (art. 2 Konstytucji). Zakaz retroaktywności nie ma charakteru bezwzględny i może zostać wprowadzony na warunkach określonych w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65). Ustawa kontrolowana nie spełnia jednakże tych warunków. W szczególności należy bowiem zauważyć, że wsteczne działanie prawa prowadzi do uprzywilejowania przedsiębiorców przedsięwzięć Euro 2012 kosztem podmiotów prawa własności oraz innych praw rzeczowych.

3. W piśmie z 23 listopada 2012 r., w imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie zajęła Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 1 pkt. 1 ustawy kontrolowanej jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 2 ustawy kontrolowanej, w części obejmującej wyrażenie „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3.1. Wychodząc z rozróżnienia między przynależnością przepisu do systemu prawnego (obowiązywaniem formalnym normy prawnej w czasie) a jego stosowalnością (obowiązywaniem materialnym normy prawnej

w czasie), w piśmie Sejmu przyjęto, że temporalne granice przynależności przepisu do systemu prawnego wyznacza z jednej strony moment promulgacji, a z drugiej – moment wejścia w życie normy go derogującej, co jednak nie wyczerpuje problematyki obowiązywania tego przepisu. Konieczne jest bowiem odróżnienie okresu przynależności formalnej przepisu do systemu prawnego od stosowalności tegoż przepisu. Derogacja prawodawcza i następujące w jej następstwie usunięcie przepisu z systemu prawnego nie oznacza wszakże zakończenia jego stosowalności. W konsekwencji początkowy i końcowy okres stosowalności przepisu może nie pokrywać się z początkowym i końcowym okresem jego przynależności do systemu prawnego. Przykładem tego rodzaju sytuacji jest właśnie ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012, której zakres temporalny stosowalności nie pokrywa się z okresem jej obowiązywania.

W ocenie Marszałek Sejmu, brak czynności konwencjonalnej skutkującej derogacją oznacza, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nadal stanowi część systemu prawnego i obowiązuje formalnie. Nie znaczy to jednak, że może być stosowana bez żadnych ograniczeń czasowych. Należy bowiem zauważyć, że w odniesieniu do niektórych przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 prawodawca przewidział wyraźnie moment utraty przez nie cechy stosowalności z równoczesnym zachowaniem ich formalnej mocy obowiązującej. Ponadto trzeba uwzględnić celowy charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i wyznaczenie przez nią zdarzenia, którego zaistnienie jest równoznaczne z wyczerpaniem się materialnej mocy obowiązywania ustawy. Zdarzeniem tym uczyniono rozpoczęcie turnieju.

W braku szczególnych norm intertemporalnych, zgodnie z ogólną zasadą *tempus regit actum* epizodyczny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wywołuje następujące konsekwencje: Po pierwsze, do czasu wejścia w życie ustawy kontrolowanej do zdarzeń zaistniałych po rozpoczęciu turnieju, związanych z dalszą realizacją lub rozpoczęciem przedsięwzięć Euro 2012, należy stosować regulacje ogólne. Po drugie, zdarzenia związane z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć Euro 2012, które miały miejsce po wejściu w życie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, a przed rozpoczęciem turnieju (tj. 8 czerwca 2012 r.), należy oceniać pod rządami ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Ustalenia odnośnie do epizodycznego charakteru ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 determinują ocenę znaczenia ustawy kontrolowanej. Zdaniem Marszałek Sejmu: a) w części, w jakiej ustawa kontrolowana stanowi o możliwości wywierania skutków prawnych od 8 czerwca 2012 r., ma ona skutek retroaktywny; b) retroakcja w przedmiotowo istotnym wypadku będzie miała różny charakter, gdyż w odniesieniu do części przepisów jest ona wyłączona, w odniesieniu do pozostałych nastąpi retroakcja *ex nunc* albo *ex tunc*; c) w pozostałym zakresie ustawa kontrolowana jest prospektywnym aktem, którego celem jest rozszerzenie zakresu czasowego zastosowania przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i tym samym umożliwienie oceny zdarzeń, związanych z dalszą realizacją lub rozpoczęciem przedsięwzięć Euro 2012, które nastąpią po wejściu w życie ustawy kontrolowanej.

3.2. Odnosząc się do zarzutu retroaktywności, Marszałek Sejmu stwierdziła, że art. 2 ustawy kontrolowanej narusza art. 2 Konstytucji w części obejmującej wyrażenie „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.”. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, będzie to „niekorzystne dla podmiotów, których prawa (własność, ograniczone prawa rzeczowe, najem, dzierżawa, użyczenie, prawo do weryfikacji decyzji pod względem jej nieważności, prawa strony w postępowaniu administracyjnym do dokonywania czynności we wskazanych w ustawie terminach) podlegałyby ograniczeniu w ramach postępowania inwestycyjnego prowadzonego na podstawie jej przepisów. Nastąpiłoby tym samym ograniczenie, w pewnym zakresie, praw uczestników procesu inwestycyjnego innych niż inwestor, co stanowiłoby regulację wyjątkową w stosunku do k.p.a.”.

Po drugie, wbrew argumentom podnoszonym w postępowaniu legislacyjnym, retroaktywność nie pozostaje w związku z wymogami formalnymi dofinansowania wybranych przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej. Przedsięwzięcia powinny zostać zrealizowane i rozliczone w okresie kwalifikowalności wydatków, obowiązującym dla Programów operacyjnych (tj. do 31 grudnia 2015 r.). Przesłanką uzyskania dofinansowania nie jest jednak realizacja i zakończenie inwestycji w ramach jednego reżimu prawnego, w tym wypadku ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Po trzecie, nie sposób wskazać wartość konstytucyjną, która przemawiałaby za przełamaniem zasady *lex retro non agit*.

3.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz konstytucyjnego prawa własności, Marszałek Sejmu stwierdziła, że konieczne jest rozróżnienie i odrębna analiza różnych okresów temporalnego stosowania art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej.

3.3.1. W ocenie Marszałek Sejmu, przepis ten – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń zaistniałych między 8 czerwca 2012 r. a dniem wejścia w życie ustawy kontrolowanej – narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz konstytucyjną ochronę własności. Skoro bowiem retroaktywne wejście w życie ustawy kontrolowanej nie jest konieczne i nie przemawiają za tym wartości konstytucyjne, to trzeba również przyjąć, że wejście w życie „z mocą od 8 czerwca 2012 r.” art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej narusza art. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3.2. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń, które zaistnieją po wejściu w życie tejże ustawy – jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, w świetle przepisów ustawy kontrolowanej przepisy ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012 stosuje się do przedsięwzięć wskazanych w akcie wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju. Zarówno wykładnia językowa, jak i odwołanie się do przebiegu prac parlamentarnych skłaniają do interpretacji, że dopuszcza się stosowanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyłącznie do inwestycji, które w dniu rozpoczęcia turnieju były sklasyfikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012 (tj. znajdowały się w wykazie przedsięwzięć Euro 2012) i nie zostały zakończone. Nie jest tym samym możliwe swobodne rozszerzenie katalogu przedsięwzięć Euro 2012 w następstwie wejścia w życie zaskarżonego przepisu.

Po drugie, wszystkie przedsięwzięcia Euro 2012 zostały wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.). Podmioty, których prawa zostałyby ograniczone na skutek prowadzenia procesu inwestycyjnego, musiały zatem zakładać, że inwestycje te zostaną zrealizowane w uproszczonym trybie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Nie mogły oczekiwać i na takich założeniach budować swoich planów, że przedsięwzięcia te nie zostaną dokończone do rozpoczęcia turnieju i tym samym w ogóle nie będą realizowane w trybie uproszczonym.

Po trzecie, zaskarżona regulacja znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona interesu publicznego oraz równowagi budżetowej. Dalsze stosowanie uproszczonych procedur przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 umożliwi finansowanie z puli środków Unii Europejskiej realizacji istotnych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego, takich jak budowa dróg publicznych, kolei, miejskiego transportu szynowego, portów lotniczych.

Po czwarte, kwestie intertemporalne, które powstaną po wejściu w życie ustawy kontrolowanej (bez retroakcji), zostaną rozstrzygnięte na podstawie ogólnych reguł intertemporalnych (tj. zgodnie z zasadą *tempus regit actum* oraz regułą bezpośredniego działania prawa nowego).

3.3.3. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń, które zaistnieją po wejściu w życie tejże ustawy – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niewątpliwie zaskarżone przepisy ograniczają prawa podmiotów, które są dotknięte procesem inwestycyjnym, w tym ochronę prawa własności osób wyłączonej, innych praw rzeczowych osób, którym prawa te wygasają, praw obligacyjnych, osób, którym prawa te są wypowiedane ze skutkiem natychmiastowym. Ograniczenie praw samo w sobie nie jest jednak niekonstytucyjne, jeśli spełnia wymagania określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, przesłanką, która usprawiedliwia ograniczenia praw w niniejszej sprawie, jest ochrona „porządku publicznego”. Porządek publiczny rozumiany w tym kontekście powinien być jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z państwem. W ocenie Marszałek Sejmu, zaskarżone przepisy chronią konstytucyjną wartość, jaką jest równowaga budżetowa oraz skuteczność działań organów państwa.

Po drugie, zakwestionowana regulacja spełnia wymóg niezbędności i przydatności. Przemawia za tym odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie poglądu sformułowanego w wyroku o sygn. K 23/05 (z 6 czerwca 2006 r., OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62).

Po trzecie, zakwestionowana regulacja spełnia także kryterium proporcjonalności *sensu stricto*. Prawodawca wybrał bowiem najmniej uciążliwe rozwiązanie, którego efekty pozostają w bezpośredniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostki. Wejście w życie ustawy kontrolowanej pozwoli dokończyć inwestycje infrastrukturalne służące celom publicznym oraz podnoszące bezpieczeństwo i jakość życia mieszkańców miast, w których są prowadzone. Ponadto, możliwość sfinansowania ich w znacznej części ze środków unijnych stanowi realizację konstytucyjnego nakazu zachowania równowagi budżetowej.

3.3.4. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń, które zaistnieją po wejściu w życie tejże ustawy – jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skoro można wykazać, że odstępstwa od równego traktowania są relewantne, proporcjonalne i powiązane z innymi zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne. W tym zaś kontekście, aktualne pozostają argumenty podnoszone na rzecz zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdziła, że „Prezydent RP nie wyjaśnił, w zakresie jakich praw majątkowych pozycja prawna inwestorów jest różnicowana poprzez ustawę nowelizującą. Korzystniejsza sytuacja prawna inwestorów realizujących przedsięwzięcia Euro 2012 polegająca na uproszczonym (szybszym) pozyskiwaniu decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, nie stanowi (...) prawa majątkowego chronionego przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wzorcem dla regulacji wprowadzającej takie odmienne traktowanie podmiotów podobnych mogłyby być art. 32 Konstytucji, który jednakże nie został wskazany przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli. Z tego powodu analiza merytoryczna (...) tego zarzutu nie może zostać przeprowadzona”.

3.4. W ocenie Marszałek Sejmu, w wypadku stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 2 ustawy kontrolowanej derogacji ulegnie jedynie ta część przepisu, która wprowadzała retroakcję. W pozostałym zakresie ustawa kontrolowana będzie mogła wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zakresowa niekonstytucyjność nie pozostaje w związku z całą ustawą (art. 122 ust. 4 Konstytucji).

4. W piśmie, z 8 października 2012 r. przewodniczący składu orzekającego (dalej: przewodniczący) zwrócił się do Ministra Sportu i Turystyki (dalej: Minister Sportu) o udzielenie informacji: 1) jakie spółki celowe zostały utworzone na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o przygotowaniu do turnieju; 2) czy wszystkie spółki celowe utworzone na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 funkcjonowały i funkcjonują po zakończeniu turnieju, a jeżeli nie, to jaka była podstawa prawna i tryb zakończenia ich działalności; 3) którym spółkom zostało powierzono zarządzanie obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012 na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Odpowiadając, w piśmie z 17 października 2012 r., Minister Sportu stwierdziła, że na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 Skarb Państwa powołał dwie spółki celowe, a mianowicie: Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o., realizującą przedsięwzięcie Euro 2012 pt. „Budowa Stadionu Narodowego”, oraz spółkę PL.2012 sp. z o.o., której celem była koordynacja i kontrola przedsięwzięcia Euro 2012 oraz inne przygotowania do turnieju. Ponadto powołane zostały spółki: EURO Poznań 2012 sp. z o.o.; Infrastruktura Euro Poznań 2012 sp. z o.o.; Wrocław 2012 sp. z o.o.; Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.; Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 sp. z o.o.; Gdańskie Inwestycje Komunalne sp. z o.o.

Odpowiadając na drugie z powyższych pytań, Minister Sportu stwierdziła, że spółki utworzone przez Skarb Państwa (tj. Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. oraz PL.2012 sp. z o.o.) nadal funkcjonują i wykonują powierzone im zadania, z tym że 1 stycznia 2013 r. zaplanowano rozpoczęcie procesu likwidacji PL.2012 sp. z o.o. na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Odpowiadając na trzecie ze sformułowanych w piśmie przewodniczącego pytań, Minister Sportu wyjaśniła, że na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 rozpoczęto proces zmierzający do zawarcia umowy o powierzenie zarządzania Stadionem Narodowym w Warszawie Narodowemu Centrum Sportu sp. z o.o. Zarządzanie Stadionem Miejskim we Wrocławiu powierzono z kolei spółce Wrocław 2012 sp. z o.o., a zarządzenie Stadionem PGE Arena Gdańsk – spółce Biuro Inwestycji Euro Gdańsk sp. z o.o.

5. W piśmie z 8 października 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Ministra Rozwoju Regionalnego (dalej: Minister Rozwoju) o udzielenie informacji: 1) jakie przedsięwzięcia Euro 2012 były współfinansowane ze środków Funduszy Europejskich; 2) jaki jest stan ich realizacji oraz w jaki sposób ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zakwestionowanej ustawy kontrolowanej mogłoby wpłynąć na procedurę finansowania nieukończonych przed rozpoczęciem turnieju przedsięwzięć Euro 2012 ze środków Unii Europejskiej.

Odpowiadając w piśmie z 14 listopada 2012 r., Minister Rozwoju wskazała, że projekty współfinansowane ze środków Funduszy Europejskich obejmują zarówno projekty wdrażane w ramach krajowych programów operacyjnych Infrastruktura i Środowisko oraz Innowacyjna Gospodarka, których zarządzającą instytucją jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak i projekty regionalnych programów operacyjnych, których instytucjami zarządzającymi są zarządy poszczególnych województw.

W ocenie Ministra Rozwoju, ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego nie wpłynie na procedurę finansowania budowy i wyposażenia centrów powiadamiania ratunkowego, budowy Interaktywnego Centrum Historii Ostrowa Tumskiego w Poznaniu,

które realizowano w ramach programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, ani na procedurę finansowania 11 projektów w ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które zostały zakończone rzeczowo w 2012 r. W pozostałym zakresie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie ma – umożliwiających ocenę skutków ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego – informacji o 14 projektach, które po rozpoczęciu turnieju znajdowały się na etapie realizacji.

Uzupełniając powyższe stanowisko, w piśmie z 28 listopada 2012 r., Minister Rozwoju przedstawiła listę projektów inwestycyjnych, realizowanych w ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które nie zostały zakończone do dnia rozpoczęcia turnieju, oraz listę wydanych decyzji administracyjnych relewantnych dla poszczególnych projektów. Według stanu na 8 czerwca 2012 r. lista przedsięwzięć Euro 2012 w trakcie realizacji obejmowała: 1) rozwój infrastruktury państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym; 2) budowę dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym; 3) przygotowanie i realizację przedsięwzięcia rewitalizacji „Kolei Kokoszkowskiej” w ramach Pomorskiej Kolei Metropolitalnej; 4) połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim w Gdańsku; 5) przebudowę i rozbudowę bocznic kolejowej ze stacji kolejowej Modlin do Portu Lotniczego w Modlinie oraz budowa stacji i przystanku kolejowego na terenie Portu Lotniczego w Modlinie; 6) rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście; 7) modernizacja infrastruktury transportu publicznego w Poznaniu; 8) odnowę infrastruktury tramwajowej i trolejbusowej w aglomeracji górnośląskiej; 9) rozbudowę zintegrowanego transportu publicznego w aglomeracji krakowskiej; 10) modernizację trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – Rondo Waszyngtona w Warszawie wraz z zakupem 30 niskopodłogowych tramwajów; 11) połączenie dróg krajowych – trasa Sucharskiego; 12) budowę Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku; 12) budowę i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.

6. W piśmie z 15 listopada 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa (dalej: Minister Skarbu) o udzielenie informacji, które przedsięwzięcia Euro 2012 wymienione w załącznikach do rozporządzeń wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012: a) zostały zawarte w ofercie przyjętej przez UEFA i objęte zobowiązaniami oraz gwarancjami rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego; b) zostały uznane za „inne niezbędne do przeprowadzenia” turnieju w rozumieniu § 1 rozporządzenia z 2009 r.

W odpowiedzi, w piśmie 22 listopada 2012 r., Minister Skarbu stwierdził, że z uwagi na art. 8 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, w świetle którego w odniesieniu do spółek celowych uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej, nie dysponuje żadnymi informacjami, o których była mowa w piśmie z 15 listopada 2012 r.

7. W piśmie z 15 listopada 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Ministra Sportu o udzielenie informacji, które przedsięwzięcia Euro 2012 wymienione w załącznikach do rozporządzeń wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012: a) zostały zakończone przed rozpoczęciem turnieju; b) są w fazie realizacji po uzyskaniu decyzji inwestycyjnych; c) są w fazie realizacji po uzyskaniu decyzji wyłączeniowych; d) nie zostały dotąd objęte żadną procedurą administracyjną.

Przewodniczący zwrócił się także o udzielenie informacji: a) jakie podmioty wskazane powyżej realizują przedsięwzięcia Euro 2012 i w oparciu o jaki reżim prawny przedsięwzięcia te są realizowane; b) jaka jest planowana data realizacji przedsięwzięć Euro 2012, które nie zostały dotąd zrealizowane; c) czy dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej niezrealizowanych przedsięwzięć Euro 2012 uzależnione jest od szczególnych warunków (np. terminu ukończenia inwestycji); d) jakie są podstawy prawne funkcjonowania spółek celowych utworzonych na podstawie art. 7 ust. 1 i 1a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 w okresach przed zakończeniem turnieju oraz po jego zakończeniu; e) czy zakwestionowany w niniejszym postępowaniu akt normatywny modyfikuje podstawy prawne funkcjonowania spółek celowych, w tym czy w związku z brzmieniem ust. 2a dodanego do art. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 możliwe jest – w następstwie zmian przepisów wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – powoływanie nowych spółek celowych.

W piśmie tym przewodniczący zwrócił się ponadto o udzielenie informacji, w jaki sposób w umowach powierzenia spółkom celowym przygotowania lub wykonania albo koordynowania i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do finałowego turnieju, o których mowa w rozdziale 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, określono: a) ostateczny termin wykonania zadań, założenia przedsięwzięć, harmonogram przygotowania lub wykonania przedsięwzięć, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy (w odniesieniu do umów o powierzenie przygotowania lub wykonania przedsięwzięć Euro 2012); b) czas obowiązywania umowy, warunki i sposób zmiany i rozwiązania umowy (w odniesieniu do umów o powierzenie koordynowania i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do finałowego turnieju).

Odpowiadając, w piśmie z 12 grudnia 2012 r., Minister Sportu wskazała, że przed dniem rozpoczęcia turnieju zakończono realizację 66 przedsięwzięć Euro 2012 (zob. lp. 1-4, 6, 7, 9, 12, 13, 16, 17, 18a, 20, 23, 27, 29, 30, 34, 38, 42, 44, 45, 47, 48, 52, 54, 55a, 56-59, 61, 62, 65, 66, 68, 70-74, 76, 78, 80, 84-86, 88-94, 97, 101, 103, 104, 106, 108, 113-115, 117, 119 oraz 132 Wykazu przedsięwzięć Euro 2012 stanowiącego załącznik do rozporządzenia z 2009 r.

Wśród przedsięwzięć, które zostały zrealizowane po rozpoczęciu turnieju, na podstawie przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, znalazły się: 1) budowa gazociągu dystrybucyjnego wysokiego ciśnienia w relacji Kolnik – Gdańsk wraz z obiektami towarzyszącymi; 2) zwiększenie udziału przyjaznego środowiska publicznego transportu szynowego w obsłudze mieszkańców i imprez masowych Gminy Miejskiej Kraków (komponent – budowa nowej linii tramwajowej od ul. Brożka do Kampusu Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz rozbudowa ul. Grota-Roweckiego i ul. Bobrzyńskiego); 3) rozbudowa Portu Lotniczego w Modlinie; 4) inteligentny System transportu „ITS Wrocław” – etap I.

Nie zostały zrealizowane 24 przedsięwzięcia Euro 2012, a mianowicie: 1) przebudowa Stadionu Śląskiego; 2) połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego; 3) zintegrowany system zarządzania ruchem TRISTAR; 4) rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście; 5) połączenie dróg krajowych – Trasa Sucharskiego; 6) Budowa Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku; 7) budowa stacji elektroenergetycznej 110/15kV Nowy Port wraz z infrastrukturą towarzyszącą; 8) rozbudowa Portu Lotniczego Gdynia – Kosakowo na części lotniska wojskowego Gdynia Oksywie w zakresie umożliwiającym obsługę samolotów lotnictwa cywilnego; 9) budowa Kolei Metropolitarnej w Trójmieście – etap I; 10) budowa wielofunkcyjnego zintegrowanego centrum komunikacyjno – handlowego na stacji Katowice Osobowa wraz z budową dworca kolejowego Katowice Osobowa; 11) rozbudowa infrastruktury tramwajowej w aglomeracji górnośląskiej; 12) budowa dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym; 13) budowa trasy tramwajowej os. Lecha – Franowo w Poznaniu; 14) odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją Euro 2012 w Poznaniu – etap I i etap II; 15) przebudowa ul. Grunwaldzkiej do układu dwujezdniowego na odcinku od ul. Smoluchowskiego do ul. Malwowej; 16) przedłużenie trasy poznańskiego szybkiego tramwaju (PST) do Dworca Zachodniego w Poznaniu; 17) Interaktywne Centrum Historii Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki państwowości i chrześcijaństwa w Polsce; 18) budowa zintegrowanego centrum komunikacyjnego na stacji Poznań Główny wraz z budową dworca kolejowego Poznań Główny; 19) rewitalizacja zabytkowego obiektu strażnicy Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 2 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu na ul. Grunwaldzkiej; 20) budowa układu przesyłowego ścieków z Warszawy lewobrzeżnej do oczyszczalni ścieków „Czajka” – pod dnem Wisły (Syfon – OŚ Czajka); 21) modernizacja trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – Rondo Waszyngtona wraz z zakupem 30 tramwajów niskopodłogowych; 22) budowa centrów powiadamiania ratunkowego w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu; 23) budowa wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego; 24) budowa centrów pobytowych.

Wymienione powyżej przedsięwzięcia Euro 2012 realizowano na podstawie przepisów ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012 z wyjątkiem: 1) połączenia dróg krajowych – Trasa Sucharskiego (podstawę prawną stanowiła bowiem ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.); 2) rozbudowy infrastruktury tramwajowej w aglomeracji górnośląskiej; 3) budowy dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym; 4) rewitalizacji zabytkowego obiektu strażnicy Jednostki Ratowniczo – Gaśniczej nr 2 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu na ul. Grunwaldzkiej; 5) modernizacji trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – Rondo Waszyngtona wraz z zakupem 30 tramwajów niskopodłogowych; 6) budowy centrów powiadamiania ratunkowego; 7) budowy wybranych centrów pobytowych.

Minister Sportu wskazała ponadto, że nie rozpoczęła się realizacja 5 przedsięwzięć Euro 2012, a mianowicie: 1) przebudowa węzła integracyjnego Gdańsk – Śródmieście; 2) budowa parkingu podziemnego al. Focha w Krakowie; 3) budowa odcinka linii kolejowej od stacji Modlin do Mazowieckiego Portu Lotniczego (MPL) Warszawa/Modlin oraz budowa stacji kolejowej Mazowiecki Port Lotniczy (MPL) Warszawa/Modlin; 4) budowa dworca kolejowego Warszawa Zachodnia; 5) wdrożenie cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa.

Odpowiadając na pytanie o znaczenie ustawy kontrolowanej dla realizacji wskazanych powyżej przedsięwzięć Euro 2012 i finansowania ich z funduszy Unii Europejskiej, Minister Sportu stwierdziła, że jedynie część przedsięwzięć jest finansowana ze środków budżetu Unii Europejskiej. Dofinansowanie z funduszy unijnych wpisuje się w perspektywę finansowe, które są ograniczone czasowo, stąd – w ocenie Ministra Sportu – w wypadku przekroczenia właściwych ram czasowych „istnieje duże ryzyko utraty dofinansowania”.

Minister Sportu przedstawiła ponadto informacje o umowach zawartych z Narodowym Centrum Sportu sp. z o.o., która działa na podstawie art. 7 ust 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, oraz PL.2012 sp. z o.o., która działa na podstawie art. 7 ust. 1a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

W ocenie Ministra Sportu, w związku z brzmieniem dodanego ust. 2a do art. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, nie jest możliwe – w następstwie zmian przepisów wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – powoływanie nowych spółek celowych. Zamiarem prawodawcy było bowiem jedynie „przedłużenie możliwości korzystania z udogodnień proceduralnych”, a nie stworzenie podstaw prawnych do powoływania nowych spółek celowych.

8. W piśmie z 9 listopada 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy kontrolowanej może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej.

W piśmie z 14 grudnia 2012 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Sportu stwierdziła, że co do zasady nadanie danej inwestycji statusu przedsięwzięcia Euro 2012 nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa i umożliwia jedynie przyśpieszenie i ułatwienie jej realizacji. Z wyjątkiem budowy Stadionu Narodowego, budowy wrocławskiego i gdańskiego stadionu oraz rozbudowy poznańskiego, krakowskiego i chorzowskiego stadionu, przedsięwzięcia Euro 2012 nie były finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa. Przewidziane w wieloletnim programie „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” dofinansowanie wymienionych inwestycji zostało jednak zakończone. Środki finansowe z budżetu państwa przekazano w całości podmiotom realizującym przedsięwzięcia. Z wyjątkiem stadionu w Chorzowie przedsięwzięcia te zostały zrealizowane pod względem rzeczowym. W konsekwencji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie spowoduje dodatkowych nakładów finansowych nieprzewidywanych w ustawie budżetowej. Skutkiem ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy kontrolowanej może być jednak wydłużenie procesu inwestycyjnego przedsięwzięć, które nie zostały ukończone przed rozpoczęciem turnieju.

W ocenie Ministra Sportu w przypadku niemożliwości skorzystania z przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 powstaje duże ryzyko niezrealizowania trzech inwestycji do 2015 r., a mianowicie: 1) budowy odcinka linii kolejowej od stacji Modlin do Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa – Modlin oraz budowy stacji kolejowej Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa – Modlin; 2) budowy Kolei Metropolitarnej w Trójmieście; 3) rozwoju szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście. Nieukończenie wymienionych inwestycji w terminie stwarza ryzyko utraty środków z funduszy Unii Europejskiej.

9. W piśmie z 5 marca 2013 r. Minister Sportu wskazała, że na forum Komitetu Rady Ministrów trwają prace nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 2009 r. Celem projektowanego rozporządzenia jest weryfikacja wykazu przedsięwzięć Euro 2012 i wykreślenie tych spośród wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r., które: a) nie zostały zakończone i nie są realizowane na podstawie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012; b) nie zostały rozpoczęte do czasu rozpoczęcia turnieju; c) zostały zakończone w zakresie umożliwiającym przeprowadzenie turnieju i nie były realizowane na podstawie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Jednocześnie proponuje się pozostawienie 49 przedsięwzięć Euro 2012, które zostały zakończone w części umożliwiającej przeprowadzenie turnieju lub znajdują się na różnych etapach realizacji.

II

1. Na rozprawie 18 grudnia 2012 r. stawili się przedstawiciele uczestników: Prezydenta, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

1.1. Podtrzymując stanowisko sformułowane na piśmie, przedstawiciel Prezydenta podkreślił, że dla oceny zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów istotne znaczenie mają ustalenia odnośnie do ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, akt ten miał charakter epizodyczny, w tym sensie, że dotyczył ściśle określonych tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym przedsięwzięć, które miały zostać zrealizowane w określonym przez prawodawcę czasie (tj. do dnia rozpoczęcia turnieju – 8 czerwca 2012 r.). Tam bowiem, gdzie zachodziła konieczność dalszego stosowania przepisów ustawy epizodycznej prawodawca wskazał wprost inną datę (tj. 31 grudnia 2012 r.).

Epizodyczność ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 oznacza, że wraz z nadejściem zdarzenia, które w przedmiotowo istotnym wypadku wyznaczał cel teże ustawy (tj. przeprowadzenie turnieju), ustawa traci moc

obowiązującą. Brak przepisu, który prowadziłby do formalnego uchylecia przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, nie może przy tym stanowić argumentu rozstrzygającego na rzecz poglądu o zachowaniu przez tę ustawę mocy obowiązującej. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić bowiem nie tylko w następstwie derogacji prawodawczej, ale także w następstwie orzeczenia sądu konstytucyjnego albo zaistnienia przewidzianego uprzednio przez prawodawcę zdarzenia, z którym powiązał on utratę mocy obowiązującej.

W relewantnym dla niniejszej sprawy wypadku, utrata mocy obowiązującej nastąpiła z uwagi na przewidziane w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 kryterium materialne, jakim było rozpoczęcie i przeprowadzenie turnieju.

Konsekwentne przyjęcie poglądu o utracie mocy obowiązującej przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012 doprowadziło przedstawiciela Prezydenta do sformułowania następujących wniosków: po pierwsze – nierozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia Euro 2012 mogą być realizowane zgodnie z ogólnymi zasadami materialnego i procesowego prawa administracyjnego; po drugie – rozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia Euro 2012 mogą być dalej realizowane zgodnie z ogólnymi regulacjami prawnymi; po trzecie – zdarzenia, które miały miejsce przed 8 czerwca 2012 r., w okresie obowiązywania ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, mogą być oceniane na podstawie przepisów tejże ustawy. Niedopuszczalna konstytucyjnie jest podjęta przez prawodawcę próba „reaktywacji” ustawy w sytuacji, w której spełnione zostało materialne kryterium pozostawania przez nią w mocy obowiązującej.

1.2. Polemizując z tym stanowiskiem i podtrzymując zarazem pogląd sformułowany na piśmie, przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie utraciła mocy obowiązującej. Nie została bowiem formalnie uchylona przez prawodawcę. Należy jednak uwzględnić, że ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nadano ograniczony temporalnie zakres zastosowania i powiązano go z przeprowadzeniem turnieju. Z tej też przyczyny Sejm, uchwalając ustawę kontrolowaną, uznał, że po zakończeniu turnieju nie jest możliwe dalsze stosowanie reżimu prawnego przewidzianego w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i konieczna jest nowa regulacja na przyszłość umożliwiająca utrzymanie w systemie prawnym uproszczonego trybu postępowania w odniesieniu do inwestycji zakwalifikowanych w rozporządzeniu z 2009 r. jako przedsięwzięcia Euro 2012. Realizacja tych inwestycji służy wszakże zaspokojeniu interesu publicznego i zabezpieczeniu dobra wspólnego.

1.3. Podtrzymując sformułowane na piśmie stanowisko, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że istotna dla oceny ustawy kontrolowanej ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 ma niewątpliwie charakter „specustawy”, w tym sensie, że wprowadza liczne odstępstwa od ogólnych zasad i procedur materialnego i procesowego prawa administracyjnego i cywilnego. Należy jednak zauważyć, że jest to kolejny już wypadek wykorzystania przez prawodawcę szczególnej i ograniczającej konstytucyjne prawa i wolności regulacji w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, nagromadzenie się w polskim systemie prawnym tego rodzaju specjalnych rozwiązań podaje w wątpliwość zachowanie przez prawodawcę zasady proporcjonalności dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń.

1.4. Odnosząc się do poglądów przedstawiciela Sejmu, przedstawiciel wnioskodawcy zauważył, że nie ma co do zasady przeszkód zmiany zakresu stosowania reżimu przewidzianego w ustawie epizodycznej, jeżeli dalsze stosowanie przewidzianych w niej rozwiązań i odstępstw od ogólnych zasad prawa jest uzasadnione ochroną wartości konstytucyjnych. Innymi słowy, możliwe jest zarówno: a) przedłużenie obowiązywania ustawy epizodycznej przez wyznaczenie innego momentu utraty przez nią mocy obowiązującej; b) wprowadzenie tożsamego reżimu prawnego w innej ustawie; c) nadanie ustawie epizodycznej charakteru aktu regulującego stosunki społeczne w sposób nieograniczony w czasie. We wszystkich wypadkach należy jednak uczynić to przed utratą mocy obowiązującej przez ustawę epizodyczną. W rozpoznawanej sprawie prawodawca zaś tego nie uczynił. Ustawa kontrolowana ma na celu „reaktywację” z mocą wsteczną aktu, który utracił moc obowiązującą.

1.5. W następstwie pytań zadanych przez członków składu orzekającego, przedstawiciel Sejmu sprecyzował, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie utraciła mocy obowiązującej, stanowi wiążący element systemu prawa oraz znajduje zastosowanie do oceny wszystkich przedsięwzięć infrastrukturalnych, które rozpoczęły się w czasie jej obowiązywania.

Zarazem, w odpowiedzi na pytania o sens ustawy kontrolowanej, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że zakwestionowany w niniejszym postępowaniu akt miał na celu usunąć wszelkie wątpliwości interpretacyjne oraz objąć zakresem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 zarówno przedsięwzięcia Euro 2012, których realizacja rozpoczęła się przed turniejem, jak i przedsięwzięcia nierozpoczęte.

Przedstawiciel Sejmu podzielił tym samym pogląd, że sens ustawy kontrolowanej, przy założeniu, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 obowiązuje, wyczerpuje się w rozstrzygnięciu tego, do jakich zdarzeń znajduje zastosowanie ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

1.6. W następstwie pytań zadanych przez członków składu orzekającego o zastosowanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do inwestycji w toku, przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że ustawa ta nie ma pełnego zastosowania do inwestycji, które się rozpoczęły i nie zakończyły przed 8 czerwca 2012 r. Należy bowiem zauważyć, że każda kolejna decyzja wydawana na dalszym etapie procesu inwestycyjnego, który toczy się po 8 czerwca 2012 r., musi być oparta na przepisach o planowaniu przestrzennym, gospodarce nieruchomościami, z zastosowaniem przepisów postępowania administracyjnego.

W tym kontekście przedstawiciel Prezydenta przyznał, że wybór daty 8 czerwca 2012 r. jako momentu utraty mocy obowiązującej nie jest oczywisty, gdyż nie wynika jednoznacznie z treści ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Wyboru tego dokonał w istocie dopiero prawodawca w ustawie kontrolowanej. Jednakże, w ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, przed uchwaleniem ustawy kontrolowanej, 8 czerwca 2012 r. jako datę utraty mocy obowiązującej można uzasadnić, odwołując się do tytułu przepisów ogólnych oraz przebiegu prac nad ustawą o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jak również z uwagi na treść zobowiązań względem UEFA.

1.7. W odpowiedzi na pytanie o uzasadnienie twierdzenia o utracie mocy obowiązującej przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że stanowi ono logiczne następstwo założenia o epizodycznym charakterze tejże ustawy, o którym z kolei rozstrzyga jej tytuł oraz treść przepisów odnoszących się wprost do przygotowania i przeprowadzenia turnieju. W tym jednak kontekście pojawia się problem przyjęcia właściwej daty utraty mocy obowiązującej na gruncie samej ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Przepisy są bowiem niejednoznaczne. Niewątpliwie jest też, że niektóre przedsięwzięcia Euro 2012 były realizowane również w trakcie trwania turnieju jako konieczne dla jego prawidłowego przeprowadzenia. W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, niezależnie od tych wątpliwości na pewno, z chwilą zakończenia turnieju, zmieniana przez zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy ustawa „przestała faktycznie obowiązywać”.

1.8. Odnosząc się do pytań o znaczenie ustawy kontrolowanej, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że założony racjonalność prawodawcy, należy przyjąć, iż ustawa kontrolowana miała na celu stworzenie fikcji prawnej i objęcie zakresem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wszystkich przedsięwzięć, niezależnie od tego, na jakim etapie realizacji się one znajdują, oraz tych, które nie zostały zrealizowane.

1.9. Odpowiadając na pytanie o kryteria identyfikacji inwestycji infrastrukturalnej jako niezbędnej do przeprowadzenia turnieju, przedstawiciel Prokuratora Generalnego przyznał, że możliwe jest przyjęcie materialnego i formalnego podejścia.

W pierwszym wypadku inwestycje niezbędne byłyby zatem jedynie takimi, bez których turniej nie mógłby się odbyć. Poza zakresem ustawy pozostawałyby wówczas inwestycje realizowane po zakończeniu turnieju, gdyż w ujęciu materialnym nie byłyby one niezbędne do jego przeprowadzenia.

W drugim, formalnym ujęciu inwestycje niezbędne to takie, które zostały zakwalifikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012 na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i wydanego rozporządzenia z 2009 r.

W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, interpretacja rozporządzenia z 2009 r. powinna być podporządkowana celowi ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Inwestycje w toku oraz inwestycje niezrealizowane nie mogą zatem zostać uznane za niezbędne do przeprowadzenia turnieju, tym bardziej że w art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wprost stanowi się o inwestycjach, które mają mieć znaczenie dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przeprowadzenia turnieju.

1.10. Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego o ewentualne znaczenie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zakwestionowanej regulacji, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że przyjmując założenia o utracie mocy obowiązującej przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012, można by bronić interpretacji, iż decyzje administracyjne wydane na podstawie tejże ustawy, ale już po przeprowadzeniu turnieju, utraciły podstawę prawną. W ocenie przedstawiciela Prezydenta, należy jednak zauważyć, że niezależnie od kierunku rozstrzygnięcia tej sprawy, podmioty pozbawione własności na podstawie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 mogą kwestionować zgodność z prawem i niezbędność odjęcia własności w celu przygotowania turnieju w stanie prawnym i faktycznym, w którym turniej ten się odbył.

2. Na rozprawę 6 marca 2013 r. stawili się przedstawiciele uczestników: Prezydenta, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

2.1. Odnosząc się do podjętych na forum Rady Ministrów prac mających na celu zmianę rozporządzenia z 2009 r., wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że wobec utraty mocy obowiązującej przez podstawę prawną do wydania rozporządzenia nie ma możliwości jego zmiany. Akt wykonawczy do ustawy dzieli bowiem los delegacji ustawowej.

W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, rządowy proces legislacyjny w przedmiotowo istotnym zakresie podważa w ogóle sens i znaczenie zaskarżonej w niniejszej sprawie ustawy kontrolowanej. Zmiana rozporządzenia z 2009 r. możliwa jest bowiem jedynie przy przyjęciu założenia, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nadal obowiązuje. W konsekwencji oznaczałoby to, że mimo zakończenia turnieju można stosować jej uproszczone procedury oraz wydawać decyzje administracyjne skutkujące wywłaszczeniem lub wygaszeniem innych praw majątkowych. Wówczas jednak ustawa kontrolowana byłaby w ogóle niepotrzebna z perspektywy systemu prawnego.

2.2. Odnosząc się do tego samego problemu, przedstawiciel Sejmu przypomniał, że wejście w życie ustawy kontrolowanej umożliwi skuteczną zmianę aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

2.3. Pogląd przedstawiciela Prezydenta, odnośnie do znaczenia podjętych na forum Rady Ministrów prac dla rozumienia istoty i funkcji ustawy kontrolowanej, podzielił przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

2.4. Odpowiadając na pytanie o reżim prawny, według którego miałyby być oceniane przedsięwzięcia w toku przy założeniach, że: a) ustawa kontrolowana nie stała się częścią systemu prawnego, b) ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie utraciła mocy obowiązującej, c) turniej się odbył, d) a pewne inwestycje wciąż trwają, przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że w odniesieniu do inwestycji, które są w toku, jeżeli zachodzi potrzeba wydawania kolejnych decyzji administracyjnych, to muszą one być wydawane albo na zasadach ogólnych, albo na podstawie innych niż ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 szczegółowych regulacji (np. dotyczących inwestycji drogowych lub kolejowych). Wybór prawa właściwego do oceny inwestycji w pewnym sensie zależy od etapu ich zaawansowania. Kontynuacja inwestycji w toku może odbywać się jednak jedynie na podstawie przepisów ogólnych. Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 miałaby wówczas zastosowanie do oceny zdarzeń, a w szczególności oceny czynności procesowych, które miały miejsce przed turniejem.

2.5. Przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali sformułowane pisemnie stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: ustawa kontrolowana). Art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 2 ustawy kontrolowanej niezgodność z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy stanowią zasadniczą część ustawy kontrolowanej, pozostają z nią w nierozdzielalnym związku. Prezydent wniósł zatem o uznanie całej ustawy za niezgodną ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej otrzymał następującą treść: „W ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 i Nr 127, poz. 857 oraz z 2012 r. poz. 441 i 951) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 1 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu: «2a. Przepisy ustawy stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012 określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012»”. Drugi z zakwestionowanych przez wnioskodawcę

przepisów, tj. art. 2 ustawy kontrolowanej, stanowi, że ustawa ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 8 czerwca 2012 r.

Z uwagi na wyznaczony zakres kontroli oraz postawione zarzuty, a w szczególności zarzut naruszenia konstytucyjnego zakazu retroakcji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, mając na względzie argumenty pozostałych uczestników postępowania, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny, Trybunał Konstytucyjny odniósł się najpierw do charakteru, celu, zakresu podmiotowego, przedmiotowego i temporalnego ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133; dalej: ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012) oraz do celu ustawy kontrolowanej. Ponadto Trybunał Konstytucyjny poddał analizie treść i znaczenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2009 r.) wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

2. Specjalny charakter i cel ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

2.1. Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 pomyślana została jako ustawa specjalna w tym znaczeniu, że osadzona została w zdefiniowanym *ab initio* przez prawodawcę kontekście, w którym mają funkcjonować jej normy. Kontekst ten został wyznaczony przez odwołanie się do przyszłego zdarzenia, jakim był finałowy turniej Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: turniej). Specjalny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyraża się w tym, że celem ustawy było zrealizowanie określonego zadania – przygotowanie turnieju, a normy w niej wyrażone służyły realizacji tego zadania. Przy czym – należy dodać – na czas obowiązywania tej ustawy zawieszono zostało stosowanie wielu przepisów innych obowiązujących ustaw (zob. punkt 3.2 tej części uzasadnienia).

2.2. Specjalny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wynikał jednoznacznie z jej tytułu oraz art. 1 ust. 1. W uzasadnieniu projektu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 projektodawcy wskazali, że „ze względu na bardzo szeroki zakres przedmiotowy omawianych zobowiązań oraz krótki okres, w którym mają być one zrealizowane, niezbędnym stało się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego specjalnego aktu normatywnego, który umożliwi realizację tych zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem” (druk sejmowy nr 2114/V kadencji). Należy ponadto przypomnieć, że akt ten został uchwalony w następstwie zobowiązań zaciągniętych przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej. 18 kwietnia 2007 r. Komitet Wykonawczy Unii Europejskich Związków Piłkarskich (dalej: UEFA) podjął decyzję o przyznaniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republice Ukrainy prawa organizacji turnieju Euro 2012. Wybór Polski i Ukrainy na gospodarzy tej imprezy oznaczał przyjęcie przez UEFA wspólnej oferty Polski i Ukrainy na organizację turnieju, która zawierała szereg zobowiązań i gwarancji, w szczególności dotyczących przygotowania odpowiedniej infrastruktury sportowej i innej infrastruktury użyteczności publicznej. UEFA zawarła różnego rodzaju porozumienia z polskimi i ukraińskimi podmiotami na różnym szczeblu instytucjonalnym, w tym umowę organizacyjną z Polskim Związkiem Piłki Nożnej i Ukraińskim Związkiem Piłki Nożnej, której załącznikami były m.in. udzielone przez polski rząd gwarancje, umowy z miastami – gospodarzami, umowy stadionowe, umowy lotniskowe. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Gabinet Ministrów Ukrainy zawarły także umowę, w której określono ramowe obszary współpracy w celu należytego przygotowania turnieju, w tym zobowiązanie do podjęcia niezbędnych działań organizacyjnych, prawnych i inwestycyjnych (art. 1 i art. 2 umowy sporządzonej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy przy organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, M. P. z 2008 r. Nr 74, poz. 667; dalej: umowa z 28 marca 2008 r.).

2.3. Za niezbędne do realizacji wyznaczonego zadania, prawodawca uznał przygotowanie infrastruktury potrzebnej do przeprowadzenia turnieju, określenie źródeł jej finansowania oraz stworzenie możliwości powoływania spółek celowych. Należy bowiem uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 określiła warunki realizacji przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju – dalej: przedsięwzięcia Euro 2012 – (art. 1 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Po drugie, Skarb Państwa oraz niektóre jednostki samorządu terytorialnego uzyskały możliwość utworzenia spółek celowych, których przedmiotem działalności miało być przygotowanie lub wykonywanie przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju, a także koordynowanie i kontrola tych przedsięwzięć lub innych przygotowań do turnieju (art. 7 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Po trzecie, zgodnie z art. 2 ust. 1 i 1a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 (w brzmieniu obowiązującym od 21 maja 2009 r. nadanym przez ustawę z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz. U. Nr 68, poz. 575) przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012 finansowano w szczególności ze środków: 1) budżetu państwa ustalonych w ustawach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie; 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego ustalonych w uchwałach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie; 3) pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi. Przedsięwzięcia Euro 2012 mogły być również realizowane ze środków innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Podsumowując: impulsem do wydania ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 były zobowiązania wynikające z umowy z 28 marca 2008 r. Prawodawca nadał ustawie charakter specjalny, nakazując realizację określonego zadania – przygotowania turnieju. Zarazem prawodawca wskazał konkretne przedsięwzięcia infrastrukturalne, które uznał za związane z turniejem. Ich związek z przeprowadzeniem turnieju jako głównym zadaniem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest istotny dla oceny konstytucyjności ustawy kontrolowanej. Została ona bowiem uchwalona po zakończeniu turnieju, co sprawiło, że rozerwany został związek między wyznaczonymi przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przedsięwzięciami infrastrukturalnymi a zadaniem, dla którego realizacji zostały one przewidziane. To nie znaczy, że wspomniane przedsięwzięcia infrastrukturalne straciły uzasadnienie. Straciły je jednak w świetle zadania, jakim było przygotowanie i przeprowadzenie turnieju.

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

3.1. Odnosząc się do zakresu podmiotowego ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, należy zauważyć, że akt ten uregulował status i uprawnienia spółek celowych lub innych podmiotów właściwych do prowadzenia przedsięwzięć EURO 2012 oraz status i uprawnienia właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, a także podmiotów stosunków zobowiązaniowych, których dotyczyła realizacja tychże przedsięwzięć (zob. m.in. art. 7, art. 13, art. 17, art. 23-25 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu, wydawał wojewoda w terminie miesiąca od złożenia wniosku. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 miała „kompleksowy” charakter. Zawierała ona w szczególności: linie rozgraniczające teren, warunki techniczne realizacji przedsięwzięcia Euro 2012, warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń (art. 24 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Decyzją tą zatwierdzano podział nieruchomości, stanowiła ona także podstawę wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości praw do wywłaszczonej nieruchomości (art. 24a ust. 1 i ust. 5 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Traktowano ją zarazem jako decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 25 ust. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Organem odwoławczym od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 był minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 24 ust. 5 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Nieruchomości objęte decyzją o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012, zgodnie z art. 24a ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, stawały się z mocy prawa własnością odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Jeżeli na takiej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości były ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 staje się ostateczna, prawa te wygasaly (art. 24a ust. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

W wypadku gdy nieruchomość przeznaczona do realizacji przedsięwzięcia Euro 2012 była własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, a została uprzednio wydzierżawiona, wynajęta lub używana, decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stanowiła podstawę do wypowiedzenia umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia ze skutkiem natychmiastowym (art. 24d ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju

Euro 2012). Jeżeli zaś taka nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, to zgodnie z art. 24d ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, użytkowanie to wygasało za odszkodowaniem, z dniem w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stała się ostateczna.

3.2. Odnosząc się do zakresu przedmiotowego ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, należy zauważyć, że akt ten wprowadził odstępstwo od uregulowań zawartych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: kodeks postępowania administracyjnego), w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.), ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane), a także ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306, ze zm.) czy w ustawie z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 154, poz. 732, ze zm.).

W ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wprowadzono ponadto szczególną regulację dotyczącą postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych toczących się w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 (rozdział 6 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Decyzje administracyjne wydawane w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Odwołanie od nich można było wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji. Zgodnie z art. 35 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do skarg rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 stosowano przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Ustanowiony w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 termin przekazania akt i odpowiedzi na skargę wynosił 15 dni od dnia otrzymania skargi, termin rozpatrzenia skargi wynosił 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę, zaś termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej – 2 miesiące od jej wniesienia.

Prawodawca wykluczył także możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności złożono po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a budowa przedsięwzięcia Euro 2012 została rozpoczęta.

W wypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia Euro 2012, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy mógł stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego. Odpowiednio regulacje te miały zastosowanie do decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 36 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

3.3. Podsumowując: ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012, wprowadziwszy odstępstwa od ogólnych postanowień materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz ogólnych regulacji prawa cywilnego, ograniczyła konstytucyjne prawa podmiotowe m.in. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 (m.in. prawo własności, równą ochronę praw majątkowych, prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnych). Stwierdzenie to jest istotne dla oceny konstytucyjności ustawy kontrolowanej. Należy bowiem zauważyć, że w ustawie kontrolowanej prawodawca nakazuje stosować te ograniczenia także po dniu, w którym turniej się rozpoczął, i przyjmuje, że nastąpiło to 8 czerwca 2012 r.

4. Zakres temporalny ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie zawiera regulacji intertemporalnej, która rozstrzygałaby o losie przedsięwzięć trwających w momencie rozpoczęcia turnieju. Otwierający rozdział 7 („Przepis zmieniający i przepisy końcowe”) art. 39 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 dodaje nowy ust. 7b w art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, ze zm.). Art. 41 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 stanowi zaś tylko o jej wejściu w życie z dniem ogłoszenia.

W przepisach końcowych ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 prawodawca zawarł natomiast dwie normy, wskazując granicę temporalnego zakresu zastosowania tylko niektórych przepisów tejże ustawy. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, przepis zakazujący wszczynania postępowania naprawczego oraz przepis wyłączający możliwość ogłoszenia upadłości spółki celowej znajdowały

zastosowanie do 31 grudnia 2012 r. Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przepis o przekazaniu przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nieruchomości niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia turnieju w trwały zarząd na czas nieoznaczony ministrowi właściwemu do spraw sportu i kultury fizycznej znajdował zastosowanie do 31 grudnia 2012 r.

Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie zawierała postanowień pozwalających rozstrzygnąć wszystkie problemy intertemporalne, jakie powstały w związku z jej wejściem w życie oraz z zakończeniem turnieju. Rozwiązując je, trzeba sięgać do ogólnych reguł intertemporalnych ukształtowanych w polskiej kulturze prawnej.

Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że wobec braku stosownych regulacji (regulacji intertemporalnej) możliwe są różne interpretacje przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Niejasność ustawy w tym aspekcie ma wpływ na ocenę konstytucyjności ustawy kontrolowanej (zob. niżej punkt 6.4 tej części uzasadnienia).

5. Rozporządzenie z 2009 r.

5.1. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 w pierwotnym brzmieniu Rada Ministrów miała określić wykaz przedsięwzięć Euro 2012 realizowanych na zasadach określonych w tej ustawie. Delegacja ta została zmodyfikowana mocą ustawy z dnia 28 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 161, poz. 1281, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 28 sierpnia 2009 r.) przez wskazanie, że Rada Ministrów określa wykaz przedsięwzięć Euro 2012, „biorąc pod uwagę znaczenie danego przedsięwzięcia dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania i przeprowadzenia finałowego turnieju”. W art. 4 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wskazano, że w rozporządzeniu tym określa się „przedsięwzięcia Euro 2012 zawarte w ofercie przyjętej przez (...) UEFA” oraz „objęte zobowiązaniami i gwarancjami Rady Ministrów lub jednostek samorządu terytorialnego”, a także „inne niezbędne do przeprowadzenia finałowego turnieju”.

5.2. Wykaz przedsięwzięć Euro 2012 zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. Nr 192, poz. 1385, ze zm.). Akt ten został zastąpiony przez rozporządzenie z 2009 r., które w pierwotnym brzmieniu zawierało listę 136 przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym, które zostały zaliczone do jednej z następujących kategorii: stadiony główne, stadiony alternatywne, pozostała infrastruktura, centra pobytowe. Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 20) do katalogu przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju EURO 2012 zaliczono: a) budowę parkingów i zieleni urządzonej zlokalizowanych między ulicami Marynarki Polskiej, Żaglową i terenem stadionu, obsługujących stadion „Arena Bałtycka” w Gdańsku-Letnicy; b) budowę gazociągu dystrybucyjnego wysokiego ciśnienia relacji Kolnik-Gdańsk wraz z obiektami towarzyszącymi; c) budowę kompleksu sportowo-rekreacyjnego „Termy Maltańskie” oraz zespołu hotelowego, budowę zespołu basenów sportowych i rekreacyjnych, całorocznego lodowiska, kortów tenisowych oraz sal do squasha oraz budowę zespołu hotelowego w Poznaniu; d) budowę centrum pobytowego Wilcza. Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. poz. 514) do katalogu przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju EURO 2012 zaliczono rewitalizację i modernizację połączenia kolejowego do stadionu w Gdańsku wraz z budową nowego peronu oraz organizację i zarządzanie Oficjalną Strefą Kibica UEFA EURO 2012 w Poznaniu.

5.3. Jak wynika z danych przedstawionych przez Minister Sportu w piśmie z 12 grudnia 2012 r., przed dniem rozpoczęcia turnieju została zakończona realizacja 66 przedsięwzięć EURO 2012 (zob. lp. 1-4, 6, 7, 9, 12, 13, 16, 17, 18a, 20, 23, 27, 29, 30, 34, 38, 42, 44, 45, 47, 48, 52, 54, 55a, 56-59, 61, 62, 65, 66, 68, 70-74, 76, 78, 80, 84-86, 88-94, 97, 101, 103, 104, 106, 108, 113-115, 117, 119 oraz 132 wykazu przedsięwzięć EURO 2012 stanowiącego załącznik do rozporządzenia z 2009 r.). Po rozpoczęciu turnieju zakończono 3 kolejne przedsięwzięcia.

Przed dniem rozpoczęcia turnieju nie zrealizowano natomiast 24 przedsięwzięć. Część z nich realizowano w późniejszym okresie na innej jednak podstawie prawnej niż ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Nie rozpoczęła się też realizacja 5 innych przedsięwzięć (zob. część I, pkt 7 niniejszego uzasadnienia).

5.4. W świetle art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 pojęcie „przedsięwzięcie Euro 2012” miało charakter normatywny i rozumiane było przez prawodawcę jako inwestycja infrastrukturalna wymieniona enumeratywnie w rozporządzeniu z 2009 r., która została zawarta w ofercie przyjętej przez UEFA, objęta zobowiązaniami oraz gwarancjami rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek

samorządu terytorialnego, i w tym sensie niezbędna do przeprowadzenia turnieju. Pojęcie „przedsięwzięcie Euro 2012” zostało przy tym powiązane ze specjalnym, w przyjętym wcześniej rozumieniu, charakterem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. W konsekwencji zrealizowanie wskazanego w tytule i art. 1 ust. 1 tejsze ustawy zadania wpływało na prawną kwalifikację przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r.

Mając na uwadze, wynikający z wcześniejszej analizy (punkt 5.3), podział przedsięwzięć na: a) rozpoczęte i zakończone przed rozpoczęciem turnieju; b) będące w toku; c) nierozpoczęte przed rozpoczęciem turnieju, można – na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – stwierdzić, że jedynie pierwsza grupa odpowiada bezspornie ustawowemu rozumieniu pojęcia „przedsięwzięcia Euro 2012”. Przedsięwzięcia nierozpoczęte przed rozpoczęciem turnieju, choć wskazane w rozporządzeniu z 2009 r., nie odpowiadają kryterium niezbędności do przygotowania i przeprowadzenia turnieju. Turniej się bowiem odbył. Prawodawca nie rozstrzygnął natomiast, czy przedsięwzięcia będące w toku zachowują status „przedsięwzięć Euro 2012” do czasu ich zakończenia. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że wprowadzając do definicji „przedsięwzięcia Euro 2012” kryterium „niezbędności do przeprowadzenia turnieju”, prawodawca nie zawarł też wprost w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 daty zakończenia turnieju.

6. Ustawa kontrolowana.

6.1. W uzasadnieniu projektu ustawy kontrolowanej wskazano, że jej celem „jest przede wszystkim umożliwienie sfinalizowania inwestycji Euro 2012, które z różnych przyczyn nie zostały zakończone do dnia zakończenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. (...) Przedmiotowa zmiana umożliwi doprowadzeni[e] do zakończenia rozpoczętych procesów inwestycyjnych związanych z przedsięwzięciami Euro 2012, pozwalając na zastosowanie trybów i terminów przyjętych w obowiązującej ustawie”. W uzasadnieniu wskazano także, że ustawa kontrolowana dotyczy tylko inwestycji infrastrukturalnych, które zostały w rozporządzeniu z 2009 r. zakwalifikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012.

6.2. Odnosząc się do celu ustawy kontrolowanej w toku postępowania legislacyjnego argumentowano, że: a) kontynuacja tych przedsięwzięć infrastrukturalnych, które zgodnie z ustawą o przygotowaniu turnieju Euro 2012 miały mieć charakter niezbędnych dla przeprowadzenia turnieju, a nie zostały ukończone do rozpoczęcia turnieju, leży w interesie publicznym (zob. Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, sportu i turystyki z 24 lipca 2012 r., s. 4); b) uchwalenie ustawy kontrolowanej pozwoli na zachowanie pewności sytuacji prawnej i ochronę interesów inwestorów realizujących przedsięwzięcia infrastrukturalne (zob. *tamże*); c) uchwalenie ustawy kontrolowanej zagwarantuje stabilność decyzji administracyjnych wydanych w odniesieniu do niezakończonych przedsięwzięć infrastrukturalnych (zob. Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu RP w dniu 26 lipca 2012 r., s. 323); d) uchwalenie ustawy kontrolowanej zminimalizuje ryzyko utraty środków pochodzących z funduszy europejskich, przeznaczonych na dofinansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych (zob. *tamże*, s. 312 i 326; sprawozdanie z posiedzenia Komisji..., s. 7).

6.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawa kontrolowana ma dwa cele. Po pierwsze, w stosunku do przedsięwzięć infrastrukturalnych, wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r. i nierozpoczętych przed rozpoczęciem turnieju, ustawa kontrolowana z mocą wsteczną nakazuje kwalifikować czynności dokonane od 8 czerwca 2012 r. jako zgodne z ustawą. Dodać przy tym należy, że prawodawca nakazuje stosować przepisy ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012 od momentu, który ustalono dopiero w ustawie kontrolowanej. Po drugie, w stosunku do przedsięwzięć infrastrukturalnych, wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r. i będących w toku w chwili rozpoczęcia turnieju, nakazuje stosować przepisy ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012. Przyjmuje więc określone rozwiązanie intertemporalne.

7. Ocena zgodności przepisów ustawy kontrolowanej z art. 2 Konstytucji.

7.1. Odnosząc się do pierwszego z wymienionych powyżej celów ustawy kontrolowanej, należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału naruszenie zasady *lex retro non agit* prowadzi najczęściej do automatycznego naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155). Choć zakaz retroaktywności prawa stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego, nie ma on jednak waloru absolutnego. Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadniać będą odstępstwo od zasady nieretroaktywnego działania prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy

celowości i proporcjonalności (por. wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). W wyroku o sygn. P 66/07 Trybunał Konstytucyjny, podsumowując dotychczasowe orzecznictwo, stwierdził, że przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli: a) nie są to przepisy prawa karnego lub prawa daninowego; b) mają one rangę ustawową; c) ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych oraz spełniona jest zasada proporcjonalności *sensu stricto*; d) nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, ale poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy); e) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (wyrok z 12 maja 2009 r., OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65). Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz może być w szczególności uzasadnione koniecznością późniejszego względem wejścia w życie norm konstytucyjnych dostosowania regulacji ustawowej do podwyższonego standardu konstytucyjnego (zob. na przykładzie stanów faktycznych i prawnych: wyroki TK z: 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40).

7.1.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej ma na celu, w sposób niezgodny z Konstytucją, zalegalizować nierozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia wymienione w rozporządzeniu z 2009 r. Tym samym prawodawca naruszył w sposób kwalifikowany konstytucyjną zasadę *lex retro non agit*. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, rezultat zabiegu legislacyjnego polegającego na legalizacji ustawą kontrolowaną określonych czynności z mocą wsteczną jest wysoce niekorzystny dla jednostek innych niż inwestorzy przedsięwzięć Euro 2012. Poza sporem jest, że skutkuje on ograniczeniem konstytucyjnego prawa własności oraz ochrony innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), zasady równiej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjnych wymogów sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji). Zarazem wprowadzenie regulacji z mocą wsteczną nie jest równoważone przez korzyści związane z realizowaniem nierozpoczętych przedsięwzięć.

Po drugie, problemy co do zakresu temporalnego stosowania szczególnego reżimu prawnego przewidzianego w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 znane były prawodawcy przed uchwaleniem ustawy kontrolowanej, o czym świadczy specjalny jej charakter oraz regulacja zawarta w jej art. 40. Problemy mogły zatem zostać rozwiązane bez użycia przepisów działających retroaktywnie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w okresie od dnia wejścia w życie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do dnia uchwalenia ustawy kontrolowanej nie nastąpiły żadne istotne i nowe wydarzenia, które mogłyby uzasadniać przełamanie zakazu retroaktywności. Racjonalny prawodawca świadom – co jednoznacznie potwierdza stanowisko Sejmu oraz przebieg prac legislacyjnych – specjalnego charakteru ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 oraz konsekwencji działania ogólnych zasad prawa intertemporalnego mógł przyjąć stosowną regulację bez konieczności uciekania się do naruszenia zakazu retroaktywności prawa.

Po trzecie, nie uzasadnia odstępiania od zasady *lex retro non agit* konieczność ochrony równowagi budżetowej. Powołanie się na równowagę budżetową jako wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ingerencji prawodawczej w prawa i wolności znajduje konstytucyjne uzasadnienie wyłącznie, gdy zagrożenie dla tejże równowagi wynika *per se* z korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Konstytucyjna wartość, jaką jest równowaga budżetowa, nie może służyć legitymizacji ograniczeń praw i wolności w sytuacji, w której zagrożenie dla równowagi budżetowej tkwi nie tyle w wykonywaniu tych praw i wolności przez jednostki, ile stanowi bezpośrednio następstwo – podejmowanych z naruszeniem tejże równowagi – działań prawodawczych.

Po czwarte, nie uzasadnia odstępiania od zasady *lex retro non agit* pragmatyczna konieczność ukończenia przedsięwzięć w oznaczonym czasie z uwagi na ich finansowanie ze środków Unii Europejskiej. Trafnie zresztą zauważyła Marszałek Sejmu: „warunkiem uzyskania dofinansowania z Unii Europejskiej (...) w ramach «Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko» dla projektów ujętych w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2009 r. jest wypełnienie wymogów wynikających z regulacji rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Zgodnie z jego unormowaniami projekt powinien zostać zrealizowany rzeczowo i rozliczony w okresie kwalifikowalności wydatków obowiązującym dla Programów Operacyjnych, to jest do 31 grudnia 2015 r. (art. 56). Przesłanką uzyskania dofinansowania nie jest natomiast realizacja i zakończenie inwestycji w ramach jednego reżimu prawnego, w tym przypadku ustawy o EURO. (...) trudno ustalić wartość konstytucyjną, która przemawiałaby za utrzymaniem wstecznego działania ustawy nowelizującej. Taką wartością nie jest fakt, że niezrealizowane przedsięwzięcia Euro 2012 stanowią inwestycje infrastrukturalne o istotnym znaczeniu społecznym”.

Nie sposób też pominąć tego, że nie wszystkie, lecz jedynie część z przedsięwzięć korzysta z przedmiotowo istotnego dofinansowania (zob. cyt. pismo Minister Sportu i Turystyki z 12 grudnia 2012 r. oraz pismo Minister Rozwoju Regionalnego z 15 listopada 2012 r.).

Po piąte, odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz w wypadku ustawy kontrolowanej nie było w żadnej mierze podyktowane koniecznością dostosowania regulacji ustawowej do podwyższonego standardu konstytucyjnego (zob. na przykładzie stanów faktycznych i prawnych w wyrokach o sygn. SK 34/08, SK 39/03).

Po szóste, przedsięwzięcia, o których mowa w ustawie kontrolowanej, związane były z przeprowadzeniem turnieju Euro 2012, a ten się odbył. Przedsięwzięcia, do których odnosi się ustawa kontrolowana, nie są konieczne do przeprowadzenia turnieju w znaczeniu, jakie przyjęto w art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Ustawa ta miała charakter specjalny (zob. punkt 2 tej części uzasadnienia), w związku z czym uzasadnione było oczekiwanie, że po przeprowadzeniu turnieju rygory wprowadzone przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przestaną obowiązywać.

W świetle powyższych argumentów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny odstąpił od zasady *lex retro non agit*. Naruszono tym samym art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa kontrolowana nie służy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, które są potrzebne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012. Turniej się bowiem rozpoczął i zakończył. W tym stanie rzeczy nie sposób przyjąć, że *ratio* ograniczeń przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest tożsama z uzasadnieniem dalszego stosowania tych ograniczeń w zmienionym stanie faktycznym. Wprowadzając ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, prawodawca zobowiązany jest każdorazowo szczegółowo je uzasadnić. Niedopuszczalne jest automatyczne stosowanie ograniczającego konstytucyjne prawa reżimu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jeśli zadanie tej ustawy zostało zrealizowane. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do podważenia efektywności konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.

7.2. Odnosząc się do drugiego z wskazanych w punkcie 6.3. celów ustawy kontrolowanej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja wyrażona w art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej jest daleka od jednoznaczności i komunikatywności. Możliwe są bowiem dwie jej interpretacje.

Według pierwszej, przywołane przepisy nakazują stosować postanowienia ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do przedsięwzięć będących w toku w dniu rozpoczęcia turnieju (8 czerwca 2012 r.), co jednakże zostało ustalone dopiero w ustawie kontrolowanej. Zakładając racjonalność twórcy ustawy kontrolowanej, musiał on przyjąć, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 opiera się na założeniu, iż od chwili rozpoczęcia turnieju jej przepisy nie będą już miały zastosowania do przedsięwzięć w toku. Takie rozwiązanie jest jednak niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46; 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93; 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28). Za niezgodnością przemawiają zaś argumenty sformułowane w związku z naruszeniem zasady *lex retro non agit*.

Według drugiej możliwej interpretacji, twórca ustawy kontrolowanej uznał, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 stosuje się do przedsięwzięć, które były w toku w dniu rozpoczęcia turnieju. Mimo to prawodawca uchwalił przepis nakazujący jej dalsze stosowanie. Wtedy jednak ustawa kontrolowana jest pozbawiona nowej treści normatywnej, a tym samym zbyteczna. Jej rola sprowadza się do „potwierdzenia” rozwiązania przyjętego w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012. W tym zaś kontekście szczególnie istotne jest, że przepis przejściowy ustawy kontrolowanej został sformułowany jako przepis merytoryczny i zamieszczony wśród przepisów merytorycznych.

W świetle przytoczonych argumentów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęty w ustawie kontrolowanej techniczny sposób rozwiązania problemu intertemporalnego narusza też zasadę poprawnej legislacji.

8. Umorzenie postępowania.

W warunkach niniejszej sprawy stwierdzenie niezgodności art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej z art. 2 Konstytucji realizuje – wynikające z zasady konstytucjonalizmu oraz związane z funkcją Trybunału Konstytucyjnego – cele kontroli konstytucyjności prawa, a mianowicie: zapewnienie hierarchicznej spójności systemu prawnego, jak i ochronę konstytucyjnych wartości, których realizację nakazują konstytucyjne zasady prawa, a przez to ochronę praw podmiotowych jednostki. Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w zakresie kontroli niekonstytucyjnych przepisów ustawy kontrolowanej z pozostałymi wzorcami.

9. Zastosowanie art. 122 ust. 4 zdanie drugie *in principio* Konstytucji.

Stwierdzone powyżej naruszenie art. 2 Konstytucji i wywiedzionej z niego zasady *lex retro non agit* oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa dotyczy przepisu o wejściu w życie ustawy kontrolowanej z mocą od 8 czerwca 2012 r. interpretowanego w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej. Dodawany przez art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej art. 1 ust. 2a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nakazuje stosować normy wyrażone w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do przedsięwzięć wskazanych w rozporządzeniu z 2009 r. i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju. Skoro przepis ten – mocą art. 2 ustawy kontrolowanej – został dodany z mocą wsteczną, od 8 czerwca 2012 r., to znaczy że wskazane w nim normy – zgodnie z zamysłem prawodawcy – znajdowałyby wsteczne zastosowanie od tego dnia. W konsekwencji między art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy kontrolowanej zachodzi oczywisty związek merytoryczny.

Trybunał Konstytucyjny nie orzekł o art. 1 pkt 2 ustawy kontrolowanej, który stanowi o uchyleniu art. 6 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Przepis ten z kolei dotyczył obowiązków sprawozdawczych ministra do spraw kultury fizycznej z realizacji przedsięwzięć Euro 2012.

Zważywszy na treść niekonstytucyjnej regulacji, a w szczególności mając na uwadze, że art. 2 ustawy kontrolowanej stanowi o wejściu tejże ustawy w życie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zachodzi nierozzerwalny związek między przepisami, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, a pozostałymi przepisami ustawy kontrolowanej w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie *in principio* Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

26

WYROK
z dnia 7 marca 2013 r.
Sygn. akt SK 30/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu, w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 lutego 2013 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne Tychy sp. z o.o. z siedzibą w Tychach o zbadanie zgodności:

art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.), w zakresie zwrotu „z oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia prawa przez sąd”, z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 kwietnia 2013 r. w Dz. U. poz. 429.

o r z e k a:

Art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431 oraz z 2012 r. poz. 1101) **w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 17 grudnia 2007 r. skarżąca spółka – Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne Tychy sp. z o.o. – zarzuciła, że art. 520 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: u.k.s.c.) są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 i art. 176 Konstytucji. W wyniku wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej skarżącej spółki, Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 1 czerwca 2009 r. odmówił nadania skardze dalszego biegu, w zakresie odnoszącym się do art. 520 § 1 k.p.c.

Skarżąca wniosła skargę konstytucyjną w związku z następującym stanem faktycznym: Komornik Rewiru II Sądu Rejonowego w Tychach wszczął postępowanie egzekucyjne w stosunku do osoby fizycznej niebędącej współnikiem skarżącej. Postanowieniem z 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt KA.VIII Ns.Rej.KRS 4679/07/767) Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach w osobie referendarza sądowego postanowił przyjąć do akt rejestrowych skarżącej zawiadomienie tego komornika o zajęciu udziałów należących do Marka Jarockiego. Sąd Rejonowy Katowice-Wschód w Katowicach postanowieniem z 6 września 2007 r. (sygn. akt KA.VIII Ns.Rej.KRS 22088/07/953) wydanym na skutek skargi skarżącej na czynność komornika postanowił odmówić przyjęcia do akt rejestrowych powyższej informacji komornika oraz ustalił, że każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie. Sąd ustalił, że Marek Jarocki nie jest wpisany do akt rejestrowych skarżącej jako jej współnik i dlatego przyjęcie do akt informacji komornika było nieuzasadnione. O kosztach postępowania sąd orzekł na podstawie art. 520 § 1 k.p.c., nie uwzględniając wniosku skarżącej o zwrot uiszczonej opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. ze względu na brak oczywistego naruszenia prawa. Zażalenie skarżącej na to postanowienie w zakresie kosztów postępowania zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego w Katowicach z 19 listopada 2007 r. (sygn. akt XIX Gz 512/07). Sąd ten podzielił ustalenia Sądu Rejonowego co do braku kwalifikowanego naruszenia prawa przez referendarza sądowego.

W uzasadnieniu skarżąca wskazała, że na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd. Skarżąca przyjęła, że ustawodawca w art. 98 k.p.c. przyjął ogólną zasadę, w myśl której strona przegrywająca proces jest zobowiązana wyrównać przeciwnikowi koszty procesu poniesione i niezbędne do ochrony naruszonych wolności i praw. Inne rozwiązanie, jej zdaniem, mogłoby być sprzeczne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż przenosiłoby ciężar zasadnego postępowania sądowego na stronę wywołującą proces, zamiast na stronę bezpodstawnie naruszającą prawa innych. Skarżąca wskazała przy tym, że złożyła skuteczną skargę na orzeczenie referendarza sądowego, podejmując ochronę swoich praw, co zapobiegło umieszczeniu w jej aktach rejestrowych dokumentów niemających z nią żadnego związku, których ujawnienie mogło jednak mieć dla niej negatywne konsekwencje. Poniosła w związku z tym koszty, które jednak nie zostały jej zwrócone. W ocenie skarżącej, niezasadne jest nakładanie na żalącego się obowiązku poniesienia opłat sądowych.

Odnosząc się do art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., skarżąca stwierdziła, że jest on dotknięty błędem logicznym. Uchylenie postanowienia wydanego przez referendarza sądowego może bowiem nastąpić, na podstawie art. 367-387 k.p.c., tylko w wypadku naruszenia prawa materialnego lub procesowego, nie można zatem, dla celów zwrotu uiszczonej opłaty, domagać się stwierdzenia oczywistości tego naruszenia. Brak możliwości odzyskania opłaty sądowej, wynikający z zaskarżonego art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., stanowi naruszenie prawa do sądu. Skarżąca przyjęła więc, że ustawodawca, uzależniając prawo do zwrotu kosztów od dodatkowego

kryterium w postaci „oczywistego” naruszenia prawa, doprowadził do sytuacji, w której pewnej części orzeczeń strona może nie skarżyć, gdyż ma świadomość, że nie otrzyma zwrotu kosztów procesów. Stan taki narusza, w ocenie skarżącej, art. 45 ust. 1, art. 176 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 4 września 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uznanie, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa pozbawia stronę postępowania nieprocesowego możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w wypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 22 grudnia 2009 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu, przyjmując, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2, z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu przyjął w uzasadnieniu swojego stanowiska, że stan faktyczny dawał podstawy odmiennej niż dokonana przez sąd oceny prawnej. Przyjęcie do akt rejestrowych zaświadczenia o zajęciu udziału, w którego treści wskazano jako dłużnika egzekwowanego osobę, która według rejestru przedsiębiorców lub dołączonej do akt rejestrowych listy wspólników nie jest udziałowcem danej spółki, w sposób niewątpliwie narusza przepisy art. 911³ k.p.c. w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209, ze zm.; dalej: ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym). Podjęcie przez referendarza sądowego decyzji w tej sprawie, bez skonfrontowania treści zaświadczenia o zajęciu udziałów z treścią rejestru lub dokumentów znajdujących się w aktach rejestrowych spółki – czego, zgodnie z treścią art. 15 i art. 16 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, można wymagać od każdego uczestnika obrotu cywilnoprawnego – stanowi przykład oczywistego naruszenia prawa – w sferze jego subsumcji. W związku z tym Marszałek przyjął, że bezpośrednią przyczyną problemów, jakie ujawniły się w sprawie skarżącej, była zatem nie tyle wadliwość zakwestionowanego art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., ile wadliwy (niewłaściwy) sposób jego stosowania. Także Marszałek wziął pod uwagę możliwość umorzenia niniejszego 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.).

Marszałek zauważył, że wskutek regulacji ujętej w art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. ekonomiczny ciężar dokonywanych czynności procesowych obarcza nie strony postępowania, ale Skarb Państwa. Jednocześnie wyłożone na celową czynność procesową opłaty sądowe, których zwrot mogła strona wygrywająca sprawę uzyskać od Skarbu Państwa, tracą charakter kosztów niezbędnych w rozumieniu art. 98 k.p.c. i dlatego strona wygrywająca nie może skutecznie żądać ich zwrotu od przegrywającego przeciwnika. Przesłanki orzeczenia o zwrocie opłaty sądowej są analogiczne w wypadku większości środków zaskarżenia w procedurze cywilnej. *Ratio legis* tej regulacji sprowadza się do tego, aby nie obciążać żadnej ze stron obowiązkiem poniesienia opłaty od środków zaskarżenia w sytuacji, w której zaskarżone orzeczenie oczywiście narusza prawo albo gdy przy jego wydaniu doszło do oczywistego naruszenia prawa.

Marszałek nie zgodził się z twierdzeniem skarżącej, że w procesie koszty postępowania ponosi zawsze strona przegrywająca sprawę, a w postępowaniu nieprocesowym poszczególni uczestnicy postępowania we własnym zakresie. Jeżeli w postępowaniu nieprocesowym biorą udział co najmniej dwaj uczestnicy, a postępowanie zostało wszczęte na wniosek jednej z nich, zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu przez art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. należy uznać za oczywiście nieuzasadniony. Analogiczny wniosek nasuwa się w sytuacji, w której w postępowaniu nieprocesowym występuje tylko jeden uczestnik będący równocześnie wnioskodawcą. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakwestionowany przepis jednak z góry przesądza, że ryzyko ekonomiczne wadliwych rozstrzygnięć, wydanych przez referendarza sądowego z urzędu, które nie są „oczywiście niezgodne z prawem”, ma ponosić uczestnik postępowania. W związku z tym Marszałek przyjął, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 176 ust. 1 Konstytucji, Marszałek przyjął, że przepis ten stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli. Ma on bowiem charakter ustrojowy, a kwestionowany art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. nie wprowadza jakichkolwiek modyfikacji ustroju postępowania cywilnego. Na przyjęte zapatrywanie nie ma wpływu argument skarżącej, która odnosiła się do sfery motywacyjnej strony (uczestnika) postępowania, a nie prawnych reguł ustrojowych. Za nieadekwatny wzorzec kontroli Marszałek uznał również art. 77 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie od tego, czy w toku kontroli instancyjnej kwestionowane przez stronę (uczestnika) orzeczenie ostanie się, czy też nie, nie sposób uznać przewidzianej przez prawo czynności sądu rejestrowanego (referendarz sądowego) za działanie nielegalne. Co więcej, unormowane w zakwestionowanym przepisie

roszczenie o zwrot kosztów sądowych nie ma charakteru odszkodowawczego. Jest to specyficzne roszczenie prawno-procesowe, którego ocena z punktu widzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest zasadna. Marszałek przyjął, że nie zachodzi merytoryczny związek pomiędzy kodeksowym uregulowaniem problematyki zwrotu kosztów postępowania karnego a wynikającym z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawem do uzyskania odszkodowania. W konsekwencji Marszałek przyjął, że o nieadekwatności wskazanego wzorca kontroli świadczy również, że kwestionowana regulacja dotyczy jedynie zagadnienia zwrotu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia przez sąd. Art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. nie wyłącza ani nie ogranicza możliwości wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na zasadach ogólnych, np. na podstawie art. 417 § 1 albo art. 417¹ § 2 w związku z art. 424¹ i nast. k.p.c. oraz art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.).

4. W piśmie z 9 czerwca 2010 r. swoje stanowisko zmodyfikował Rzecznik Praw Obywatelskich wnosząc o uznanie, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa pozbawia stronę postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w wypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął, że ma on możliwość doprecyzowania wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, o ile nie doprowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia w sprawie. W związku z tym powołał art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako dodatkowy wzorzec kontroli art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. Zdaniem Rzecznika, kwestionowany przepis stanowi ograniczenie konstytucyjnie ugruntowanego prawa do sądu w zakresie tej jego składowej, która dotyczy samego prawa dostępu do sądowego rozpoznania sprawy zgodnie z indywidualnym interesem danego podmiotu. Ograniczenie zwrotu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego do sytuacji, gdy skarga zostaje uwzględniona z racji oczywistego naruszenia prawa, niewątpliwie negatywnie oddziałuje na decyzję podanego podmiotu co do aktywnego wzięcia udziału w sprawie. Zakres przedmiotowego oddziaływania nadbiera zaś szczególnego znaczenie w tych wypadkach, gdy z uwagi na specyfikę danego postępowania oraz konkretny układ procesowy brak jest możliwości odzyskania uiszczonych tytułem opłaty od skargi w ramach całokształtu przepisów normujących koszty postępowania cywilnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie w wypadku wszczęcia postępowania nieprocesowego z urzędu, przy jednoczesnym braku występowania w sprawie innych uczestników poza podmiotem wnoszącym skargę na orzeczenie referendarza sądowego. Tymczasem świadomość konsekwencji prawnych w postaci braku zwrotu uiszczonych opłat w wypadku uwzględnienia skargi z powodu nawet poważnego, ale jeszcze nie oczywistego naruszenia prawa może skłaniać stronę do rezygnacji z drogi sądowej ochrony przysługującej jej praw. Rzecznik podkreśla przy tym, że skorzystanie przez dany podmiot z drogi sądowej poprzez złożenie zasadnego środka zaskarżenia leży w interesie publicznym nie tylko wówczas, gdy strona zarzuca skarżonemu orzeczeniu oczywiste uchybienie prawne. Każda bowiem korekta rozstrzygnięcia sądowego idąca w kierunku doprowadzenia do jego zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym jest zgodna z interesem publicznym. Zdaniem Rzecznika samo ustawowe usankcjonowanie obowiązku zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego jedynie w wypadku jej uwzględnienia z racji oczywistego naruszenia prawa w znacznej mierze godzi o istotę prawa do sądu. Obwarowanie prawnej możliwości udziału w sprawie koniecznością ostatecznego poniesienia przez dany podmiot prawny kosztów sądowych mimo wygrania sprawy, może w pewnych przypadkach prowadzić do zniweczenia pozytywnych skutków, jakie dla ochrony praw podmiotowych wiążą się z korzystaniem z prawa dostępu do sądu.

Odnosząc się do wzorca jakim jest art. 2 Konstytucji, Rzecznik wskazał, że skoro Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to ustawodawca powinien unikać tworzenia prawa, które jest niezrozumiałe i nieakceptowane przez społeczeństwo. Ustawodawca powinien w szczególności powstrzymać się od uchwalania przepisów, które mogą burzyć zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Rzecznika, art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. może osłabiać zaufanie do państwa i szacunek dla prawa podmiotu prawnego, który działając w poczuciu obywatelskiego obowiązku, doprowadził do skutku złożonego przez siebie środka prawnego do zgodności orzeczenia z prawem, a mimo to system prawny odmówił mu zwrotu poniesionej przez niego opłaty. Tym samym Rzecznik przyjął, że kwestionowana regulacja jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia elementarnego poczucia sprawiedliwości. W ocenie Rzecznika, regulacja prawna, która odmawia stronie prawa do zwrotu opłaty, mimo że jej udział w sprawie okazał się społecznie pożądany i jak najbardziej usprawiedliwiony, musi budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia reguł materialnej sprawiedliwości. Dokonana ingerencja w prawo dostępu do sądu jest więc nie tylko nieproporcjonalna, ale zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika, zakłóca w rzeczywistości społecznej pożądany obraz państwa umacniającego rządy prawa.

5. W piśmie z 13 sierpnia 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. w zakresie w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu, nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego, uwzględnionej z powodu innego niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny odniósł się m.in. do zasad rozkładu kosztów sądowych w postępowaniu rejestrowym. Wskazał, że w postępowaniu tym koszty ponosi zasadniczo wnioskodawca. Odnosząc swe rozważania do stanu faktycznego, który legł u podstaw zgłoszenia skargi konstytucyjnej, Prokurator wskazał, że w następstwie zgłoszenia przez komornika, sądowi rejestrowemu, zajęcia udziału wspólnika w spółce handlowej, dokonanego przez złożenie do sądu rejestrowego dokumentu zawierającego te dane, nie następuje wszczęcie postępowania sprawy rejestrowej, a więc sprawy o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 694¹ § 1 k.p.c.). W takiej sytuacji nie ma zatem podstaw do stosowania przepisów o postępowaniu rejestrowym do postępowania wszczętego zgłoszeniem dokonany przez komornika na podstawie art. 911³ k.p.c. Do postępowania tego mają zastosowanie przepisy k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym. W konsekwencji szczególna regulacja w zakresie kosztów postępowania rejestrowego nie znajduje tu zastosowania.

W uzasadnieniu Prokurator zauważył, że skoro referendarz sądowy, działając z urzędu, przyjął do akt rejestrowych dokument, którego treść jest niezgodna z rzeczywistością, odwrócenie skutków takiego orzeczenia leży w interesie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości i służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Wniesienie skargi na postanowienie referendarza sądowego stanowi w tym wypadku nie tylko realizację prawa do sądu podmiotu podlegającego wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, ale jest również działaniem w interesie publicznym. Z tego punktu widzenia istotne jest więc tylko to, że w rezultacie akcji skarżącej, uwzględniono skargę na postanowienie referendarza, co jest równoznaczne z przywróceniem stanu zgodnego z prawem. Bez znaczenia – w tym kontekście – pozostaje natomiast kwestia, czy uwzględnienie skargi na postanowienie referendarza sądowego nastąpiło z powodu oczywistego naruszenia prawa.

Odnosząc się do art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., Prokurator stwierdził, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, w myśl którego zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, w razie jej uwzględnienia, następuje tylko wtedy, gdy skargę uwzględniono z powodu oczywistego naruszenia prawa, pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która stanowi nadrzędny, a także najbardziej pojemny element pojęcia państwa prawnego oraz ogólną podstawę wywodzenia z art. 2 Konstytucji innych wartości. Przestrzeganie przez ustawodawcę zasady ochrony zaufania i bezpieczeństwa prawnego, ale także innych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, jest szczególnie ważne podczas stanowienia aktów prawnych ograniczających wolność i prawa obywatelskie oraz nakładających obowiązki wobec państwa. W wypadku zaskarżonej regulacji możliwość ochrony przed godzącymi w te prawa aktami władzy publicznej jest istotnie ograniczona.

Odnosząc się do pozostałych, powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli, Prokurator wskazał, że art. 176 Konstytucji ma charakter normy gwarancyjnej, dopełniającej w tym zakresie regulację ujętą w art. 78 Konstytucji, przez konkretyzację prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Zaskarżony przepis, w ocenie Prokuratora, nie wprowadza jakiegokolwiek modyfikacji ustroju postępowania, a więc wskazany wzorzec nie jest adekwatny w stosunku do kwestionowanego art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. Podobnie za nieadekwatny wzorzec kontroli Prokurator uznał art. 77 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora, nie zachodzi merytoryczny związek pomiędzy art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. a wynikającym z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawem do uzyskania odszkodowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał zwrócił uwagę na to, że niniejsza skarga konstytucyjna dotyczy zagadnienia kosztów postępowania sądowego, które było wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności według Trybunału koszty sądowe są „tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz oddzieleniu roszczeń szkodliwych i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości” (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r. sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, a także późniejsze wyroki z:

15 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108; 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154 i przytoczona tam literatura). W orzecznictwie Trybunału przyjęto również, że ustawodawca, regulując koszty postępowania sądowego, „musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne (...), stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych” (powołane wyroki o sygn. SK 21/05, P 37/07 i wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Przepisem wprowadzającym zasady rozstrzygnięcia o kosztach procesu cywilnego jest art. 98 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Przepis ten statuuje dwie podstawowe zasady rozstrzygnięcia o kosztach: zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, zgodnie z którą strona przegrywająca obowiązana jest zwrócić swojemu przeciwnikowi poniesione przez niego koszty procesu, oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych, zobowiązującą stronę przegrywającą do zwrotu przeciwnikowi procesowemu tylko tych poniesionych kosztów procesu, które były niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (zob. A. Oklejak, M. Sorysz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych, Komentarz*, Warszawa 2007, s. 52).

Odmienne zostały ukształtowane zasady orzekania o kosztach postępowania nieprocesowego. Zgodnie z art. 520 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296; dalej: k.p.c.), każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie. Przez koszty związane z własnym udziałem w sprawie należy przy tym rozumieć koszty związane z podejmowaniem określonych czynności procesowych w interesie tegoż uczestnika (zob. P. Pruś, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 56). Od zasady wyrażonej w art. 520 § 1 k.p.c. ustawodawca wprowadził wyjątki, o których mowa w art. 520 § 2 i 3 k.p.c. Jeżeli uczestnicy są w różnym stopniu zainteresowani wynikiem postępowania lub interesy ich są sprzeczne, sąd może stosunkowo rozdzielić obowiązek zwrotu kosztów lub nałożyć na jednego z uczestników w całości. To samo dotyczy zwrotu kosztów postępowania wyłożonych przez uczestników. Jeżeli interesy uczestników są sprzeczne, sąd może nałożyć na uczestnika, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone, obowiązek zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez innego uczestnika. Przepis powyższy stosuje się odpowiednio, jeżeli uczestnik postępował niesumiennie lub oczywiście niewłaściwie.

Osobno uregulowane zostały koszty postępowania rejestrowego. Zgodnie z art. 694⁸ § 1 k.p.c. koszty tego postępowania ponosi podmiot podlegający obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. A w świetle art. 694⁸ § 2 k.p.c. koszty postępowania wszczętego przez osobę, która nie jest upoważniona do działania w imieniu podmiotu podlegającego obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, ponosi wnioskodawca, chyba że wniosek jego został uwzględniony w całości lub w istotnej części. Artykuł 694⁸ k.p.c. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 520 k.p.c., statuując regułę ogólną ponoszenia kosztów postępowania rejestrowego przez podmiot podlegający obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (por. uwagi do art. 694¹ k.p.c.), choćby nawet wniosek pochodził od osoby innej niż ten podmiot lub postępowanie wszczęto z urzędu.

2. Decydujący dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest art. 7 ustawy z dnia 20 sierpnia 1977 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), który stanowi, że do postępowania przed sądami rejestrowymi stosuje się przepisy k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym, chyba że ustawa stanowi inaczej. „Zgłoszenie dokonane przez komornika na podstawie art. 911³ KPC nie uruchamia (...) innego postępowania prowadzonego przez sądy. W tej sytuacji art. 694¹ § 1 i 2 KPC nie dają podstaw do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu rejestrowym (art. 694¹-694⁸ KPC) do postępowania wszczętego zgłoszeniem dokonany przez komornika na podstawie art. 911³ KPC. Okoliczność, że dokonane przez komornika zgłoszenie zajęcia udziałów współnika nie wszczyna postępowania rejestrowego prowadzonego przez sąd, nie oznacza jednak zdaniem SN, że można odmówić takiemu zgłoszeniu charakteru zdarzenia wszczynającego postępowanie przed sądem rejestrowym, a do takiego postępowania ustawodawca nakazuje stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, na podstawie art. 7 KRSU” (M. Tarska, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 72-73).

Przepisy o postępowaniu nieprocesowym sprawiają, że zastosowanie będą miały również przepisy dotyczące kosztów postępowania. Zagadnienie kosztów sądowych reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.; dalej: u.k.s.c.). W myśl przepisów ustawy, koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z powołanymi przepisami od skargi na orzeczenie referendarza pobiera się opłatę stałą w wysokości 100 zł przewidzianą w art. 25 ust. 2 u.k.s.c. Opłata ta ma charakter stawki maksymalnej (zob. A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 45)

Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. stanowi, że sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd. Zwrot tej opłaty, przewidziany w kwestionowanym przez skarżącą art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., jest możliwy w wypadku uwzględnienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹¹ k.p.c.). Przesłanką zwrotu uiszczonych opłat na podstawie tego przepisu jest skarga na orzeczenie referendarza sądowego, która została uwzględniona z powodu oczywistego naruszenia prawa (por. A. Oklejak, M. Sorysz, *op.cit.*, s. 207).

3. Powołanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli kwestionowanego art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. są art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji. Odnosząc się najpierw do wzorca, którym jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy zauważyć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia). W ramach tego ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki (zob. np. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20). Należy przypomnieć, że zasadniczym celem istnienia na szczeblu konstytucyjnym „prawa do sądu” jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy.

Zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości (a więc także wyjątki od niej w postaci zwolnienia od kosztów sądowych) ma istotne znaczenie dla zapewnienia stronom (podmiotom prawnym) dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw (zob. np. wyroki: o sygn. P 4/04, SK 33/07 i P 37/07). Łączy się z tym zasada odpowiedzialności za wynik procesu (a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej), która traktowana jest jako element sprawiedliwego postępowania sądowego, jako jednego z aspektów prawa do sądu. Według Trybunału „ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne w sprawnym funkcjonowaniu sądów, stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych” (wyrok o sygn. SK 21/05).

Nie ulega wątpliwości, że w interesie publicznym jest, aby dane zawarte w KRS, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, odpowiadały rzeczywistości. Skarga na czynność referendarza, złożona przez zainteresowanego wobec dokonania przez niego wpisu niezgodnego z rzeczywistością, co miało miejsce w sprawie, która legła u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, jest sposobem na odwrócenie skutków takiego orzeczenia. Działanie to leży w interesie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, jak również służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Trybunał podzielił tym samym wątpliwości Marszałka Sejmu co do zgodności zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. z zasadą prawa do sądu, rozumianą jako zakaz wprowadzania nadmiernych barier w dostępie do sądu. W postępowaniu wszczętym z urzędu, którego wynik został ostatecznie ustalony w rezultacie wniesienia skutecznego środka zaskarżenia, jedyną możliwością repartycji uiszczonych przez zainteresowanego uczestnika kosztów sądowych jest orzeczenie o ich zwrocie przez Skarb Państwa. Tymczasem skutkiem zakwestionowanego przepisu, który uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, jest stan niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który może w istotny sposób rzutować na decyzje o wystąpieniu z tym środkiem zaskarżenia. Obowiązujące przepisy godzą więc w prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Przyjęta regulacja jest ponadto sprzeczna z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu, nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postawienie referendarza sądowego, uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny z art. 45 w związku z art. 2 Konstytucji. Przedstawione argumenty przesądzają również o niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z pozostałymi wzorcami powołanymi w skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że stanowią one nieadekwatne wzorce kontroli. Wskazany przez skarżącego art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, a art. 176 ust. 2 Konstytucji stwierdza, że urząd i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Powołany artykuł Konstytucji wprowadza więc normę ustrojową (zob. np. postanowienie z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 4/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 191). Art. 176 ust. 1 Konstytucji ma charakter normy gwarancyjnej, dopełniającej w tym zakresie regulację ujętą w art. 78 Konstytucji, przez konkretyzację prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Kwestionowany art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. nie wprowadza zaś żadnych modyfikacji postępowania cywilnego o charakterze ustrojowym, w tym w ustroju postępowania cywilnego oraz w zakresie ponoszenia kosztów regulowanych ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska Prokuratora, który wskazał, że skarżąca, w sprawie będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej, skorzystała zarówno z uprawnienia do zaskarżenia postanowienia referendarza sądowego za pomocą specyficznego środka zaskarżenia, jakim jest skarga na postanowienie referendarza sądowego, jak i z typowego środka odwoławczego – zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji, zapadłe wskutek rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego. Wskazany wzorzec nie jest zatem adekwatny w stosunku do kwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c.

Powołany przez skarżącą art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał na szczególne związki wzorców, którymi są art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przyjmując, że po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (zob. A. Wasilewski, *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu*, [w:] *Księga pamiątkowa prof. Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999; P. Tuleja, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999). Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. H. Pietrkowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/1999, s. 3). Po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” z. 11-12/1997). Można więc wyróżnić „pozytywne”, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, i „negatywne”, wyrażone w art. 77 ust. 2 Konstytucji, prawo do sądu (zob. M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa TK*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2005, s. 12). Nie oznacza to jednak, że art. 77 ust. 2 stanowi powtórzenie normy wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako że jego zakres przedmiotowy jest węższy i silniej zarysowane zostały w nim elementy gwarancyjne, co nadaje mu charakter modyfikujący ogólne reguły ograniczania praw i wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. L. Garlicki, uwagi do art. 77, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 24). Art. 77 ust. 2 Konstytucji precyzuje przy tym granice ograniczeń prawa do sądu.

Art. 77 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Skarżąca nie przedstawiła jednak argumentów, w jaki sposób art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. narusza wskazany przepis Konstytucji. W ocenie Trybunału przepis ten stanowi więc nieadekwatny wzorzec kontroli. Tym samym Trybunał podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym nie zachodzi merytoryczny związek między kodeksowym uregulowaniem problematyki zwrotu kosztów postępowania a wynikającym z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawem do uzyskania odszkodowania (zob. np. wyrok z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88).

5. W razie spełnienia przesłanki określonej w art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) dopuszczalne jest rozpoznanie skargi konstytucyjnej i wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym. Z zajętych w pismach stanowisk Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu i Prokuratora Generalnego wynika, że podzielili oni stanowisko skarżącej, zgodnie z którym art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. ustalający zwrot całej uiszczonej opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd, w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi

na postanowienie referendarza sądowego, uwzględnionej z powodu innego niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niezgodność tę Trybunał Konstytucyjny ocenił jako bezsporną.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

27

WYROK
z dnia 13 marca 2013 r.
Sygn. akt K 25/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Grażyna Szaligo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 9 stycznia oraz 13 marca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),
- 2) art. 62 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania wyłącza zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 kwietnia 2013 r. w Dz. U. poz. 432.

o r z e k a:

Art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, z 1998 r. Nr 59, poz. 375 i Nr 106, poz. 668, z 2004 r. Nr 68, poz. 623 oraz z 2010 r. Nr 106, poz. 673), rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, jest zgodny z:

- a) **art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) **art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.**

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

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

UZASADNIENIE

I

1. 7 grudnia 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik albo wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 63 ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: u.p.k.k.) jest niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL),

2) art. 62 ust. 2 u.p.k.k. w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania wyłącza zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej: u.p.g.ż.) jest niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

1.1. Niekonstytucyjność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań polega na braku możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne. Tym samym dochodzi do całkowitego pozbawienia jednostek samorządu terytorialnego ochrony sądowej prawa własności odebranego orzeczeniem właściwej komisji. Dodatkowym problemem, występującym w u.p.k.k., jest pozbawienie jednostek samorządowych statusu uczestnika postępowania, mimo że często rozstrzygnięcia komisji regulacyjnej nakazują gminom zwrot mienia odebranego wcześniej przez państwo.

1.2. Rzecznik wskazał, że część nieruchomości, których państwo wyzbyło się, przekazując je nieodpłatnie gminom, stanowiła wcześniej własność kościelnych osób prawnych albo gmin wyznaniowych żydowskich. W art. 13 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.; dalej: ustawa wprowadzająca samorząd terytorialny) zastrzeżono wyraźnie, że nieruchomości takie również podlegają postępowaniu regulacyjnemu. Gminy nie mogą powoływać się na przepisy gwarantujące ochronę praw majątkowych nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie. Majątek samorządu często staje się tym zasobem, z którego czerpie komisja regulacyjna zwracając nieruchomości albo wydzielając tzw. nieruchomości zamienne.

Rzecznik podkreślił, że specyfiką postępowań regulacyjnych jest dążenie do polubownego rozstrzygnięcia spraw. Dopiero jeżeli do uzgodnienia nie dojdzie, dla uczestników postępowania otwiera się droga sądowa. Jeżeli jednak komisja regulacyjna wyda rozstrzygnięcie, nie ma możliwości, by sprawę poddać jakiegokolwiek kontroli sądu.

1.3. W ocenie Rzecznika, trudno jest zaliczyć komisję regulacyjną do władzy publicznej i poprawnie zakwalifikować jej rozstrzygnięcia. Orzeczenie tej komisji nie ma charakteru ugody cywilnoprawnej ani nie jest orzeczeniem sądu powszechnego. Nie ma ono także charakteru decyzji administracyjnej. Sądy administracyjne opierają się bowiem jednolicie na precedensowym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 września 1991 r. (sygn. akt I OPS 781/91, niepubl.), w którym uznano, że postępowanie regulacyjne wykazuje zbyt wiele odmienności w stosunku do „zwykłych” procedur administracyjnych, a Komisja „nosi charakter sądu polubownego”. Rzecznik podkreślił, że pogląd ten został zaaprobowany w orzeczeniach sądów administracyjnych w sprawach dotyczących nieruchomości gminnych oraz w sprawach na tle ustaw regulujących stosunek państwa do innych związków wyznaniowych (por. postanowienia NSA z: 18 kwietnia 1997 r., sygn. akt I SA 544/97; 28 sierpnia 2001 r., sygn. akt I SA 1654/01; 28 listopada 2002 r., sygn. akt I SA 1261/01; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1570/06, ONSAiWSA nr 6/2008, poz. 116); w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych odmawia się rozpatrywania skarg na działalność lub bezczynność komisji regulacyjnej.

1.4. Charakter postępowania regulacyjnego był analizowany przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 24 czerwca 1992 r. (sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 18), a więc w okresie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał stwierdził wówczas, że postępowanie regulacyjne przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne, w którym rozpatrywane jest roszczenie *quasi-windykacyjne*, z tym że kościelna osoba prawna domaga się nie tylko zwrotu nieruchomości lub jej części (windykacja), lecz również przywrócenia własności.

Zdaniem RPO pogląd o jednolitym, mediacyjno-polubownym charakterze postępowania regulacyjnego wymaga weryfikacji. W żadnym wypadku cech takich nie ma postępowanie, w którym chodzi o przekazanie osobom prawnym związków wyznaniowych nieruchomości samorządowych.

1.5. Prawo do sądowej ochrony naruszonego prawa własności jest uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Jest ono gwarantowane zarówno gminom (art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji), jak i kościelnym osobom prawnym oraz żydowskim gminom wyznaniowym (art. 64 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja w art. 77 ust. 2 zabrania ustawodawcy pozbawiania tego prawa.

Konstytucja wprowadza domniemanie sądowej ochrony prawnie chronionych interesów, a wszelkie ograniczenia tego prawa muszą znajdować wyraźne konstytucyjne uzasadnienie. Uzgodnieniowy charakter orzeczenia komisji regulacyjnej nie wyklucza możliwości naruszenia praw i interesów uczestników postępowania. O kompromisie i zgodzie uczestników można mówić bowiem jedynie wówczas, gdy to oni sami zawrą przed tą komisją ugodę. Orzeczenie jest natomiast wydawane, gdy do zawarcia ugody nie dojdzie. Zatem o pewnej części roszczenia komisja regulacyjna rozstrzyga wbrew stanowisku uczestnika postępowania.

Orzeczenie komisji regulacyjnej w tej części, w której pomiędzy uczestnikami brak jest porozumienia, rozstrzyga sprawę sporną pomiędzy uczestnikami o prawo własności. Jest to wymierzanie sprawiedliwości. Spór o własność, który toczy się przed komisją regulacyjną, stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik podkreślił, że sądy powszechne uznają ugody zawierane przed komisją regulacyjną i twierdzą, że mogą oceniać ich ważność. Sądy nie badają jednak legalności orzeczeń Komisji Regulacyjnej.

1.6. Art. 62 ust. 2 u.p.k.k. z kręgu uczestników postępowania wyłącza jednostkę samorządową, z której majątku sporna nieruchomość będzie zwracana. Formalnie nie ma ona prawa bronięcia swych interesów lub kwestionowania dowodów zgłaszanych przez wnioskodawcę. Sposób konstruowania składu podmiotu orzekającego o prawach majątkowych gminy nie zapewnia reprezentacji czy obrony praw zainteresowanej gminy.

1.7. Rzecznik przywołał art. 165 Konstytucji, który gwarantuje ochronę osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przysługującego im prawa własności i innych praw majątkowych oraz poddaje ochronie sądowej ich samodzielność. RPO przypomniał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące charakteru jednostki samorządu terytorialnego. Wskazał, że mienie komunalne ma specyficzny charakter, uwarunkowany interesem publicznym. To znaczy, że prawa majątkowe gminy mogą doznawać większych ograniczeń niż prawa innych podmiotów. Wykorzystanie własności komunalnej w celu wykonywania zadań publicznych sprawia, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych.

1.8. Rzecznik dostrzega zróżnicowany zakres ochrony prawa do własności osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy. Podkreślił jednak, że większa swoboda ustawodawcy w stosunku do regulacji dotyczących gmin nie może oznaczać dowolności regulacji. Nieprzekraczalną granicą ingerencji w samodzielność gminy jest przestrzeganie przez ustawodawcę zasady proporcjonalności

(racjonalności) wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dopuszczalność zróżnicowania zakresu ingerencji ustawodawcy w stosunku do mienia gminnego i *stricte* prywatnego nie powinna pozostawać w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności bez względu na jej podmiot. Odnosząc się do orzecznictwa TK, Rzecznik wskazał, że własność przyznana gminom jest prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym, i dlatego korzysta przynajmniej z ogólnej ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu.

1.9. W podobny sposób należy rozstrzygać problem prawa do sądu. Jeżeli gmina występuje w stosunkach o charakterze cywilnoprawnym jako podmiot prawa własności i innych praw majątkowych, powinna być traktowana na równi z innymi uczestnikami obrotu. Art. 165 Konstytucji przesądza, że jednostkom samorządu powinna być przyznana czynna legitymacja sądowa, a samodzielne jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość dochodzenia swych praw przed sądami. Zdaniem RPO, argumentacja przedstawiona przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 22 maja 2007 r. (sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60) stanowi zwrot w dotychczasowej linii orzeczniczej. Rzecznik ocenił, że na tle innych orzeczeń jest wypowiedzią odosobnioną. Trybunał stwierdził wówczas, że ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.10. W ocenie Rzecznika, wolności i prawa konstytucyjne mają na celu ochronę jednostki przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej w ich prawnie chronioną sferę. W związku z tym przepisy rozdziału II Konstytucji nie mogą się odnosić wprost do gmin. Jednakże ma miejsce odpowiednie ich stosowanie w niektórych sytuacjach, co wymusza art. 165 Konstytucji.

Cechy postępowania regulacyjnego świadczą o tym, że ingerencja władzy zewnętrznej może mieć charakter nadmierny, arbitralny i władczy, a w niektórych wypadkach – niezgodny z obowiązującym prawem.

1.11. RPO wskazał, że idei reprivatyzacji przyświeca cel publiczny, którym jest odwrócenie skutków nacjonalizacji oraz rekompensata za wyrządzone krzywdy. Proces ten polega na przesunięciach majątkowych w celu zaspokojenia słusznych roszczeń majątkowych podmiotu indywidualnego. Gmina, oddając ziemię, nie sprawuje jednak władzy publicznej ani nie wykonuje żadnych zadań o charakterze publicznym. Przedstawia ona jedynie swój majątek, z którego wydzielane są nieruchomości na zaspokojenie roszczeń określonych podmiotów. W celu zrealizowania wyższych racji oddaje swoją własność. Gmina ponosi „ogólną odpowiedzialność” za przemiany ustrojowe i nie może się z niej zwolnić.

1.12. Konstytucja w art. 165 ust. 2 gwarantuje gminom sądową ochronę ich samodzielności. Jeżeli zatem właściwa komisja w postępowaniu regulacyjnym odbiera gminom ich własność i przekazuje ją kościelnym osobom prawnym lub gminom wyznaniowym żydowskim, to rozstrzyga o prawach majątkowych danej gminy. Gmina jest jednak całkowicie pozbawiona ochrony sądowej.

Brak środka odwoławczego powoduje to, że nie tylko gmina, ale każdy inny uczestnik postępowania nie może zarzucić orzeczeniu komisji regulacyjnej ani merytorycznej niesłuszności rozstrzygnięcia, ani proceduralnej wadliwości.

O ile zatem dopuszczalne jest zróżnicowanie poziomu ochrony własności komunalnej i prywatnej, gdyż różna jest jej treść i cele, którym ona służy, o tyle zróżnicowanie to musi zostać skonfrontowane z kryteriami ustanowionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przekonaniu Rzecznika, pozbawienie gminy jakiegokolwiek dostępu do sądu jedynie w określonej kategorii spraw spornych dotyczących cywilnej własności gminnej, narusza istotę prawa gwarantowanego w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

1.13. RPO wskazał, że w postępowaniu regulacyjnym przed Komisją Majątkową gmina jest pozbawiona statusu uczestnika postępowania. Jest to problem występujący wyłącznie na gruncie u.p.k.k. Pozostałe ustawy wyznaniowe tę kwestię regulują prawidłowo, przyznając zainteresowanym gminom „prawo głosu”. W ocenie Rzecznika, pozbawienie gminy statusu uczestnika postępowania w u.p.k.k. ogranicza konstytucyjną zasadę równości.

Zdaniem Rzecznika, powyższego uchybienia nie sanuje przyjęta praktyka dopraszania do postępowania zainteresowanych gmin.

1.14. Rzecznik wskazał, że w odróżnieniu od materialnych przesłanek rozstrzygnięcia, ustawodawca we wszystkich postępowaniach regulacyjnych, niezależnie od wyznania, przyjął co do zasady identyczną procedurę. Tryb postępowania ustanowiony w odniesieniu do Komisji Majątkowej stał się wzorcem dla kolejnych

ustaw szczególnych dotyczących innych wyznań, w tym ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Ustawodawca stworzył zatem jednolity sposób reprivatyzacji upaństwowionego mienia wyznaniowych osób prawnych. Tymczasem w obrębie gmin, których nieruchomości poddano postępowaniom regulacyjnym, doszło do zróżnicowania jednolitej procedury. Pozbawienie zainteresowanej gminy statusu uczestnika postępowania nie służy realizacji żadnego konstytucyjnie wartościowego celu. Jest to przeoczenie ustawodawcy, rodzące niekorzystne konsekwencje dla zainteresowanych gmin.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 31 sierpnia 2011 r. uznał, że art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 11 EKSL. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Derogacja niektórych przepisów u.p.k.k. i likwidacja Komisji Majątkowej doprowadziła do utraty mocy art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k., w rozumieniu 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). Ocena tego, czy uchylone ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89; dalej: ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r.), między innymi te, które kwestionowane są niniejszym wnioskiem, utraciły moc obowiązującą, była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 8 czerwca 2011 r. (sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39). Trybunał stwierdził, że regulacja ta utraciła moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

W ocenie Prokuratora, w niniejszej sprawie wnioskodawca nie przedstawił argumentów, które uzasadniałyby konieczność orzekania o art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania w sprawie o sygn. K 3/09 zachowuje aktualność w niniejszej sprawie.

2.2. Prokurator poddał merytorycznej ocenie art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. Zgodził się z poglądem wnioskodawcy, że w świetle u.p.g.ż., orzeczenie wydane przez zespół orzekający nie jest wynikiem uzgodnienia stanowiska między uczestnikami postępowania regulacyjnego, którego przedmiotem jest nieruchomość gminna. O ile zawarcie ugody musi być poprzedzone osiągnięciem kompromisu przez wszystkich uczestników postępowania regulacyjnego podczas uzgadniania treści umowy (ugody), w tym zainteresowaną gminę, o tyle na późniejszym etapie tego postępowania, tj. wydania orzeczenia przez Komisję, konsens ten oznaczać może jedynie uzgodnienie rozstrzygnięcia przez członków zespołu orzekającego. Jeśli w postępowaniu regulacyjnym nie doszło do zawarcia ugody, to zespół orzekający, wydając orzeczenie co najmniej o części roszczenia, rozstrzyga wbrew stanowisku jednego z jego uczestników. W takiej części orzeczenie jest rozstrzygnięciem sporu między uczestnikami postępowania.

Zarzuty wniosku koncentrują się na kwestii niemożności uruchomienia przez zainteresowaną gminę sądowej kontroli orzeczenia tej Komisji. Problem konstytucyjny dotyczy tego, czy naruszone zostało prawo gminy do sądowej ochrony jej samodzielności, wobec zamknięcia drogi sądowej dochodzenia ochrony majątku, z którego realizowane jest uprawnienie wyznaniowej gminy żydowskiej.

2.3. Prokurator wskazał orzecznictwo sądowe dotyczące problemu zamykania drogi sądowej w wypadku postępowań regulacyjnych. Stwierdził, że to nie art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. zamyka drogę do sądowej kontroli orzeczeń Komisji (zespołów orzekających), ale regulacje określające status prawny Komisji Regulacyjnej oraz charakter wydawanego przez nią orzeczenia. Art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. wprowadza jedynie zasadę jednoinstancyjnego postępowania regulacyjnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzuty wniosku RPO zostały skierowane do niewłaściwego przepisu. Przywołane przez Rzecznika wzorce kontroli nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 19 grudnia 2011 r. zajął stanowisko, że art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 11 EKSL oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Wniósł także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na utratę mocy obowiązującej przez akt normatywny.

3.1. Marszałek przypomniał, że ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. uchyliła – między innymi – art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k. Stwierdził zatem, że przepisy te utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Kwestia utraty mocy obowiązującej art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k. stanowiła przedmiot jednoznacznej wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 8 czerwca 2011 r. (sygn. K 3/09).

Marszałek zbadał konieczność orzekania o tych przepisach na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Wskazał, że Rzecznik zakwestionował art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k. ze względu na sposób ukształtowania przez te przepisy sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Marszałek Sejmu stwierdził, że nie ma podstaw do zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK w odniesieniu do art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k.

3.2. Marszałek uznał, że kontroli merytorycznej przed TK podlega art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. Wskazał, że ustrojodawca w art. 165 ust. 2 Konstytucji poddał ochronie sądowej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego. Z jednej strony, zasady i sposób realizacji nałożonych zadań wyznaczają przepisy ustawowe. Z drugiej, przepisy Konstytucji wskazują dopuszczalny zakres ingerencji organów władzy publicznej w działalność jednostek samorządu terytorialnego.

3.2.1. W doktrynie wyróżnia się dwie płaszczyzny, w których urzeczywistniana jest osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsza z nich obejmuje osobowość publicznoprawną i związana jest z aktywnością w sferze publicznoprawnej. Druga obejmuje osobowość cywilnoprawną – z przyznaniem jednostce samorządu terytorialnego zdolności do posiadania praw majątkowych. Wiąże się z tym umożliwienie temu podmiotowi uczestnictwa w obrocie cywilnoprawnym, co pozwala na samodzielne kształtowanie i realizację praw o charakterze majątkowym.

3.2.2. Ochronie sądowej podlega samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w sferze jej osobowości publicznoprawnej. Sądowa ochrona powinna przysługiwać jednostce samorządu terytorialnego również w sferze jej osobowości cywilnoprawnej. W sytuacji zaistnienia sporu co do treści określonych praw o charakterze majątkowym lub w wypadku ingerencji innych uczestników obrotu cywilnoprawnego w te prawa, jednostka samorządu terytorialnego powinna mieć możliwość wystąpienia o ochronę sądową.

Ochrona samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w sferze podmiotowości cywilnoprawnej nie jest identyczna z ochroną, jaka w tym zakresie przysługuje podmiotom prywatnym. Jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w prawa majątkowe mające naturę cywilnoprawną, co nie powoduje jednak, że straciły one w tym zakresie przymiot organu władzy publicznej. Działania jednostki samorządu terytorialnego dotyczące przysługujących jej praw majątkowych są podejmowane przede wszystkim w celu realizacji zadań publicznych, w interesie wspólnoty samorządowej.

3.3. W postępowaniu regulacyjnym, o ile pomiędzy uczestnikami nie dojdzie do ugody, ma miejsce spór dotyczący przekazania na rzecz gminy wyznaniowej żydowskiej majątku stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego. Wydanie w tym względzie jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia przez komisję regulacyjną dotyczy prawnie chronionych interesów jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Marszałka, w ocenie dopuszczalności wyłączenia drogi sądowej od orzeczeń wydanych przez zespół orzekający nie decydują charakter prawny komisji regulacyjnej (zespołu orzekającego) i podejmowane przez nią rozstrzygnięcia. Z punktu widzenia realizacji wzorca zawartego w art. 165 ust. 2 Konstytucji kwestia ta nie ma decydującego znaczenia. Za naruszającą standard ustanowiony w tym przepisie należy bowiem uznać sytuację, w której jednostka samorządu terytorialnego zostaje pozbawiona mechanizmów ochrony sądowej w wypadkach ingerencji w zastrzeżony na jej rzecz zakres samodzielności. Nie jest istotne, czy odmowa rozpatrywania takich spraw następuje na podstawie przepisu wyłączającego *expressis verbis* drogę sądową od takich rozstrzygnięć (art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.), czy też na podstawie przepisu, który nie przewiduje w tym zakresie kognicji sądu (art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

3.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że przywrócenie własności nieruchomości znacionalizowanych w okresie PRL stanowi konstytucyjnie legitymowaną podstawę przesunięć majątkowych kosztem majątku komunalnego, także gdy dochodzi do tego bez żadnego ekwiwalentu na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Z perspektywy art. 165 ust. 2 Konstytucji wątpliwości konstytucyjnoprawne wywołuje stan prawa, w którym jednostki samorządu terytorialnego są bezwzględnie związane aktami, które uszczuplają zasób ich własności, a jednocześnie zostają pozbawione możliwości zwrócenia się o ich weryfikację przez niezależny sąd.

Wyłączenie możliwości wniesienia przez jednostki samorządu terytorialnego skargi do sądu od orzeczenia wydanego przez zespół orzekający, które dotyczy mienia tej jednostki, jest sprzeczne z zasadą sądowej ochrony samodzielności, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji.

3.5. Działania podejmowane przez podmioty zewnętrzne wobec jednostki samorządu terytorialnego, które prowadzą do uszczuplenia składników mienia komunalnego, dotyczą bezpośrednio samodzielności danej

jednostki samorządowej. W związku z powyższym staje się ona szczególnie zainteresowana możliwością podania kontroli sądowej takich aktów co do ich zgodności z prawem i stanem faktycznym.

Na tle art. 165 ust. 2 Konstytucji i art. 11 EKSL dla ustawodawcy wynikają analogiczne obowiązki, jeżeli chodzi o zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego drogi odwoławczej. Wyłączenie odwołań od rozstrzygnięć podejmowanych przez zespoły orzekające pozostaje w sprzeczności z tym standardem.

3.6. Marszałek Sejmu uznał, że jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty publiczne, nie są adresatami konstytucyjnych wolności i praw.

Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy gwarantować ma prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, a prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Systematyka Konstytucji wskazuje jednoznacznie, że prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest pomyślane jako prawo jednostki. Ochronie jej wolności lub praw ma służyć norma zakazująca zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Normy te nie mogą być w sposób automatyczny odnoszone do ogółu podmiotów prawnych. Nie mogą być traktowane jako środek ochrony podmiotów prawa publicznego, do których zaliczają się jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Takie samo stanowisko Trybunał zajmował w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, uznając, że wzorzec ten nie jest adekwatny do kontroli przepisów odnoszących się do samorządu terytorialnego.

Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 78 Konstytucji zalicza się do przepisów wyznaczających status jednostki w państwie. Zatem także w tym wypadku wzorzec kontroli jest nieadekwatny w odniesieniu do przepisów dotyczących samorządu terytorialnego.

4. Przewodniczący składu orzekającego TK pismami z 8 maja 2012 r. zwrócił się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa oraz do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z prośbą o udzielenie informacji na temat postępowania regulacyjnego w ramach Komisji Regulacyjnej działającej na podstawie u.p.g.ż. i możliwości odwoływania się od orzeczeń składu orzekającego.

4.1. Prezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w piśmie z 15 maja 2012 r. stwierdził, że Prokuratura Generalna nie wykonuje ani nie wykonywała zastępstwa procesowego w sprawach o odszkodowanie z powodstwa jednostek samorządu terytorialnego w związku z wynikiem postępowania regulacyjnego, o jakim mowa w u.p.g.ż., w sytuacji gdy gminom wyznaniowym żydowskim została przywrócona własność nieruchomości.

4.2. Sąd Najwyższy 21 maja 2012 r. poinformował, że uczestnicy postępowania regulacyjnego prowadzonego na podstawie przepisów u.p.g.ż. nie kierowali do Sądu Najwyższego środkami odwoławczymi od orzeczeń wydanych przez Komisję Regulacyjną, o której mowa w u.p.g.ż.

Sąd Najwyższy nie ma informacji wskazujących na występowanie przez uczestników postępowania regulacyjnego ze środkami zaskarżenia do sądów powszechnych.

4.3. NSA udzieliło informacji w piśmie z 30 maja 2012 r.

4.4. Minister Administracji i Cyfryzacji 25 czerwca 2012 r. wskazał, że do Komisji Regulacyjnej do spraw gmin wyznaniowych żydowskich wpłynęły 5544 wnioski (z tego 40 złożonych przez podmioty nieuprawnione). Wszczęto 5504 postępowania. Odbyły się 5974 rozprawy. 2245 postępowań zostało całkowicie lub częściowo zakończonych, z tego 579 zakończyło się ugodą, 409 – orzeczeniem całkowicie lub częściowo uwzględniającym wniosek, 833 – wydaniem orzeczenia o umorzeniu postępowania regulacyjnego, 371 – orzeczeniem o oddaleniu, odrzuceniu wniosku. Natomiast w 64 sprawach nie uzgodniono orzeczenia. Zawieszono 34 postępowania regulacyjne.

Ugody zawarte przed Komisją Regulacyjną przewidują dla Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich i gmin wyznaniowych żydowskich rekompensatę pieniężną w wysokości ogółem 27 801 507 zł. Wnioskodawcom przyznano odszkodowania w wysokości ogółem 34 325 137,49 zł (w 114 orzeczeniach i 7 ugodach).

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, odpowiadając na pismo Przewodniczącego składu orzekającego z 12 czerwca 2012 r., w piśmie z 26 czerwca 2012 r. podtrzymał wniosek z 7 grudnia 2010 r. w całości, także wobec nieobowiązujących przepisów u.p.k.k.

Rzecznik zmodyfikował przedmiot kontroli, wnosząc o rozpoznanie zgodności art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. oraz art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż. Wzorce kontroli pozostawił bez zmiany.

Rzecznik podał argumenty przemawiające za koniecznością orzekania o przepisach nieobowiązujących. Wyekspozował on tym razem problem ochrony praw kościelnych osób prawnych.

5.1. Kwestionowane przepisy uniemożliwiają odwołanie od orzeczenia Komisji Majątkowej, w szczególności do sądu, zarówno gminom jak i kościelnym osobom prawnym. RPO zwrócił uwagę, że podmioty te nie były usatysfakcjonowane orzeczeniami Komisji Majątkowej ze względu na rażącą przewlekłość postępowania, a także z uwagi na brak środków prawnych przymuszających Komisję do rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie. Wskazał, że skargi na przewlekłość postępowania co do zasady były odrzucane przez sądy administracyjne.

Orzeczenie Trybunału będzie mieć znaczenie dla spraw toczących się przed NSA. Uchwała NSA rozstrzygająca zagadnienie prawne będzie rzutowała na uprawnienia uczestników postępowania regulacyjnego. Stwierdzenie niekonstytucyjności zakazu odwołania od orzeczenia Komisji Majątkowej jest argumentem za dopuszczalnością skargi na rozstrzygnięcie regulacyjne. Skutkiem tego będzie oddalenie skargi na orzeczenie Komisji albo uchylenie orzeczenia i konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez sąd powszechny. Wówczas w postępowaniu sądowoadministracyjnym dojdzie do potwierdzenia, czy prawo własności przywrócono osobom kościelnym ostatecznie. Rozstrzygnięcie TK będzie mieć znaczenie nie tylko dla ochrony gmin, ale dla wyjaśnienia aktualnej sytuacji prawnej osób kościelnych (podmioty niepubliczne, których prawa są gwarantowane w rozdziale II Konstytucji).

Wbrew treści art. 62 ust. 2 u.p.k.k. uczestnikami postępowania regulacyjnego były także osoby prywatne. Orzeczenia Komisji Majątkowej dotyczyły bezpośrednio ich praw, potwierdzając lub odbierając uprawnienia majątkowe. Tytułem ilustracji, Rzecznik przywołał sprawę Związku Nauczycielstwa Polskiego (dalej: ZNP).

5.2. Wnioskodawca wskazał na przysługujące gminie gwarancje konstytucyjne. Jego zdaniem, w sferze dominium gmina musi być równa z podmiotami prywatnymi, na zasadzie określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Odwołał się on do wyroku TK z 21 marca 2005 r., sygn. SK 24/04, w której Trybunał przyznał Agencji Nieruchomości Rolnych prawa określone w rozdziale II Konstytucji. Jeśli zatem na wolności i prawa konstytucyjne może powoływać się agencja państwowa, to gmina nie powinna być traktowana gorzej w tym zakresie.

Gmina korzysta ze środków ochrony wolności i praw, w razie ich naruszenia przez organy władzy publicznej. Ma to związek z pozycją ustrojową RPO, w szczególności z art. 9 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.), zgodnie z którym podjęcie sprawy przez Rzecznika następuje na wniosek organów samorządów. Skoro obowiązkiem RPO jest ochrona praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II, podmioty, którym prawodawca przyznaje zdolność wnioskową, muszą być przez niego traktowane jako zasługujące na ochronę w najszerszym zakresie przyznanym przepisami rozdziału II Konstytucji. W sprawach, w których jednostka samorządowa zwraca się do Rzecznika, podejmuje on działania jedynie wówczas, gdy przedmiot wniosku dotyczy praw obywatelskich, a nie statusu jednostki, a organ samorządowy nie sprawuje władztwa publicznego, ale działa w imieniu członków wspólnoty samorządowej, którą reprezentuje.

5.3. Rzecznik wskazał, że skarży do Trybunału Konstytucyjnego jedynie te regulacje, które dotyczą aspektu proceduralnego sądowej ochrony własności. Jego zdaniem, ochrona ta, w przeciwieństwie do treści i zakresu prawa własności, musi być równa. Równa ochrona własności nie ogranicza prawodawcy w określeniu w odmienny sposób treści poszczególnych uprawnień i ich pierwszeństwa w razie konkurencji (por. art. 13 ust. 2 ustawy wprowadzającej samorząd terytorialny). Jego zdaniem, ostateczną granicę ingerencji w prawa gmin stanowi art. 77 ust. 2 dopełniający gwarancję wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

5.4. Wnioskodawca przyznał, że zakres prawa własności gminnej jest węższy niż podmiotów kościelnych. Roszczenia kościołów zaspokajane są z zasobów gminnych (publiczny aspekt mienia gminnego jako zasób reprivatyzacyjny). Ochrona tej własności musi być identyczna (tzn. musi istnieć gwarancja jakiegokolwiek dostępu do sądu). Przyznanie prawa do sądu gminie w postępowaniu regulacyjnym umożliwi poddanie ocenie sądu, czy roszczenia materialnie kościołów lub związków wyznaniowych są uzasadnione. Służy to pośrednio ochronie praw wszystkich członków gminy.

Zdaniem Rzecznika, jeśli gmina występuje jako podmiot prywatny, to musi jej przysługiwać prawo do sądu.

Rzecznik uznał, że gdy gmina działa w sprawach objętych zakresem jej działania, to właściwym trybem ochrony jej praw jest wniosek do TK. W innych sytuacjach zakres sądowej ochrony powinien być jej przyznany tak jak podmiotom prawa prywatnego.

5.5. W ocenie wnioskodawcy, art. 39 ust. 3 ustawy o TK dotyczy wszystkich praw, nie tylko tych z rozdziału II Konstytucji.

5.6. RPO, odnosząc się do hipotetycznych skutków orzeczenia Trybunału, zaznaczył, że orzeczenie nie będzie miało bezpośredniego znaczenia prejudycjalnego dla odszkodowań na podstawie kodeksu cywilnego. Trudno będzie bowiem wykazać związek przyczynowy między szkodą a przekazaniem mienia w postępowaniu regulacyjnym. Wyrok o niekonstytucyjności będzie miał zastosowanie w marginalnej liczbie orzeczeń, które są rażąco wadliwe.

5.7. Rzecznik podkreślił, że rozszerzenie przedmiotu kontroli umożliwia mu doprecyzowanie problemu konstytucyjnego, ale go nie zmienia. Łączenie braku zaskarżalności orzeczeń Komisji Regulacyjnej z usankcjonowaniem tych orzeczeń przez państwo, przez nadanie im mocy prawomocnego wyroku sądu, zamyka drogę dochodzenia roszczeń przez uczestników postępowania. Może to stanowić przeszkodę dla rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. Niezaskarżalność wynika z nadania orzeczeniu waloru sądowego tytułu egzekucyjnego.

W ocenie wnioskodawcy, nie jest celowe skarżenie wszystkich przepisów dotyczących postępowania regulacyjnego. Nie wymaga tego rozwiązanie problemu konstytucyjnego, jaki wynika z niniejszej sprawy.

6. 14 grudnia 2012 r. Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Związek) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o wyrażenie zgody na złożenie opinii *amicus curiae* w niniejszej sprawie. Po uzyskaniu zgody przez Trybunał Konstytucyjny, opinia została złożona 31 grudnia 2012 r.

Związek wykazał swój interes prawny w wyrażeniu opinii o kwestionowanych przepisach u.p.g.ż. Omówił podstawy prawne działania poszczególnych komisji regulacyjnych. Wskazał, że postępowanie przed Trybunałem dotyczy funkcjonowania wyłącznie Komisji Majątkowej oraz Komisji Regulacyjnej ds. Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Zdaniem Związku nie ma podstaw do przyjęcia jakiegokolwiek kryterium różnicowania działalności tych dwóch komisji względem pozostałych, w szczególności biorąc pod uwagę aspekt proceduralny ich działalności.

Związek zwrócił uwagę na kontekst historyczno-polityczny postępowań przed Komisją Regulacyjną. Wskazał, że gminy żydowskie i wyznaniowe żydowskie osoby prawne znajdują się w gorszym położeniu niż podmioty kościoła katolickiego, prawosławnego i luterańskiego. Jest to związane z brakiem dokumentów, które potwierdzałyby zasadność roszczeń gmin żydowskich, oraz brakiem sukcesji prawnej żydowskich wyznaniowych osób prawnych.

Z danych statystycznych wynika, że w dotychczasowym okresie działalności Komisji Regulacyjnej (w latach 1997-2012) wpłynęły 5544 wnioski. Wszczęto 5504 postępowania i odbyło się 6160 rozpraw. Całkowicie lub częściowo zakończono 2323 postępowania, 37 postępowań zawieszono, a 3156 wniosków oczekuje na rozpoznanie.

Ugody zawarte przed Komisją Regulacyjną przewidywały dla Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich i gmin wyznaniowych żydowskich rekompensatę w wysokości 27 855,735 zł. Ponadto wnioskodawcom przyznano odszkodowania w wysokości 35 262 029,49 zł.

Związek omówił wybrane aspekty postępowań przed Komisją Regulacyjną. Podkreślił, że mankamentem obecnych rozwiązań prawnych w zakresie postępowań regulacyjnych jest brak efektywności postępowania dowodowego.

Związek uznał za niezasadne zarzuty Rzecznika wobec art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. Przepisy tej ustawy nie wyłączają możliwości kwestionowania rozstrzygnięć Komisji Regulacyjnej w drodze cywilnoprawnej.

Art. 33 ust. 5 u.p.g.ż., wyłączając możliwość odwołania się od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, stanowi ustawowy wyjątek od ogólnej zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji. Jest to wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania. Znajduje on uzasadnienie w świetle specyfiki przedmiotu postępowania, poziomu skomplikowania i długotrwałości postępowań przed Komisją Regulacyjną.

Związek stwierdził, że zaskarżone przez RPO przepisy u.p.g.ż. wymagają pewnej korekty, ale interwencja Trybunału Konstytucyjnego nie jest tu zasadna.

Komisja Regulacyjna powinna kontynuować swoją działalność na dotychczasowych zasadach.

Związek poinformował o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw. Celem projektowanych zmian miało być uchwalenie analogicznych rozwiązań do tych zawartych w ustawie zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. W grudniu 2012 r. podjęto decyzję o kontynuowaniu postępowań prowadzonych przez komisje regulacyjne. Minister Administracji i Cyfryzacji odstąpił od prowadzenia prac nad projektem.

7. 14 stycznia 2013 r. Przewodniczący składu orzekającego TK wystąpił z prośbą o udzielenie informacji na temat postępowań regulacyjnych do Ministra Administracji i Cyfryzacji.

31 stycznia 2013 r. Minister Administracji i Cyfryzacji wyjaśnił, że mając na uwadze to, iż ustawodawca nie może podejmować jednostronnych ingerencji w sferze stosunków między poszczególnymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi i zobowiązany jest do poszukiwania w tej materii rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przygotowało projekt umowy pomiędzy Radą Ministrów a przedstawicielami właściwych kościołów i związków wyznaniowych oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz niektórych innych ustaw. Po przeprowadzeniu stosownych konsultacji z zainteresowanymi kościołami i związkami wyznaniowymi, Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował, że prace komisji regulacyjnych będą kontynuowane. Wobec tego projekty umowy i ustawy zostały uznane za nieaktualne.

II

1. Na rozprawie 9 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał swój wniosek. Orzeczenie Komisji Regulacyjnej ma charakter władczy, jednostronny i jest obwarowane przymusem państwowym. Możliwe jest egzekwowanie tego orzeczenia i ma ono w istocie cechy typowe dla aktu administracyjnego. Nie do pogodzenia ze standardami państwa demokratycznego jest stan, w którym jednostka samorządu terytorialnego nie ma możliwości ochrony swoich praw majątkowych przez odwołanie się do sądu od orzeczenia Komisji.

Wnioskodawca cofnął wniosek w zakresie badania przepisów u.p.k.k. z art. 11 EKSL.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że występuje zarówno w interesie jednostek samorządu terytorialnego, jak i w interesie kościołów i związków wyznaniowych.

1.1. Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Podkreślił w szczególności, że jednostka samorządu terytorialnego nie może powoływać się na wolności i prawa konstytucyjne określone w rozdziale II Konstytucji.

1.2. Prokurator Generalny odniósł się do modyfikacji wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich dokonanej pismem z 26 czerwca 2012 r. Zdaniem Prokuratora, postępowanie w zakresie badania przepisów u.p.k.k. powinno zostać umorzone z powodu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych regulacji. Prokurator wskazał też, że należy umorzyć postępowanie dotyczące badania przepisów u.p.k.k. z art. 11 EKSL ze względu na cofnięcie wniosku w tym zakresie.

Odnosząc się do zarzutów wobec przepisów u.p.g.ż., Prokurator podkreślił, że według niego zarzuty RPO powinny być skierowane przeciw innym regulacjom. Prokurator stwierdził jednak, że gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność merytorycznego orzekania o art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż., to należałoby orzec o niekonstytucyjności takiej regulacji w zakresie, w jakim dotyczy ona odwołania od orzeczeń zespołu orzekającego, z art. 165 ust. 2 i art. 11 EKSL. Pozostałe wzorce Prokurator uznał za nieadekwatne.

1.3. Przedstawiciel Ministra Administracji i Cyfryzacji zajął stanowisko, że art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż. nie jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli. Stwierdził też, że postępowanie w zakresie kontroli u.p.k.k. powinno zostać umorzone.

1.4. Przedstawiciel Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich potwierdził swoje stanowisko przedłożone na piśmie z 31 grudnia 2012 r.

2. Na rozprawie 13 marca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik albo wnioskodawca) zakwestionował zgodność: 1) art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: u.p.k.k.) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 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) art. 62 ust. 2 u.p.k.k. w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania wyłącza zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 33 ust. 5 w związku z ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej: u.p.g.ż.) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 EKSL.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził przede wszystkim sposób ukształtowania sytuacji prawnej jednostek samorządu terytorialnego w tzw. postępowaniach regulacyjnych. Niekonstytucyjność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań polega na braku możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne. Dochodzi przez to do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej prawa własności odebranego orzeczeniem właściwej komisji. Dodatkowym problemem, występującym w u.p.k.k., jest pozbawienie jednostek samorządowych statusu uczestnika postępowania, mimo że często rozstrzygnięcia Komisji Majątkowej nakazywały gminom zwrot mienia odebranego wcześniej przez państwo.

Z pism Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że kwestionuje on unormowania wyłączające sądową kontrolę orzeczeń wydawanych w postępowaniach regulacyjnych.

W piśmie z 26 czerwca 2012 r., oprócz modyfikacji zakresu zaskarżenia, nie przytoczono nowych argumentów na potwierdzenie zarzutów wnioskodawcy. Tezy wynikające z pisma co do treści są zbieżne ze stanowiskiem wnioskodawcy wyrażonym we wniosku z 7 grudnia 2010 r.

2. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania wniosku RPO.

2.1. Status art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k.

2.1.1. Ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89; dalej: ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r.) uchylone zostały art. 62, art. 63 ust. 4-8, art. 64, art. 65 oraz art. 67 u.p.k.k.

Ustawodawca w art. 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. zdecydował, że od 1 marca 2011 r. znosi się Komisję Majątkową. Komisja ta zakończyła pracę 28 lutego 2011 r. i przedstawiła ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, Sekretariatowi Konferencji Episkopatu Polski oraz Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski sprawozdanie ze swojej działalności.

2.1.2. Komisja Majątkowa przekazała ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych wnioski o wszczęcie postępowania regulacyjnego, złożone na podstawie art. 62 ust. 3 zdanie pierwsze u.p.k.k. oraz art. 2 ustawy z dnia 11 października 1991 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 107, poz. 459) i nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., zawiadamiając pisemnie uczestników postępowania regulacyjnych o nierozpatrzeniu tych wniosków (art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r.).

2.1.3. Art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. stanowi, że uczestnicy postępowania regulacyjnych, w których zespół orzekający lub Komisja Majątkowa w jej pełnym składzie nie uzgodnili orzeczenia przed dniem wejścia w życie tej ustawy, mogą, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania o tym pisemnego zawiadomienia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 u.p.k.k., wystąpić o podjęcie zawieszono postępowania sądowego lub administracyjnego, a jeżeli nie było ono wszczęte – wystąpić do sądu o zasądzenie roszczenia. Sąd miał stosować art. 63 ust. 1-3 u.p.k.k. W wypadku niewystąpienia do sądu w określonym ustawą czasie roszczenie wygasło.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zatem, że przed sądami miały być stosowane inne przepisy o postępowaniu regulacyjnym niż te, które zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich. Były to przepisy wskazujące, jakie rodzaje nieruchomości podlegały regulacji (art. 61 u.p.k.k.), oraz przepisy wyjaśniające, na czym może polegać regulacja (art. 63 ust. 1-3 u.p.k.k.). Te przepisy nie zostały uchylone i nadal obowiązują.

2.1.4. Ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. derogowała art. 62 ust. 2, art. 63 ust. 8, a także art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k., które stanowią przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. To powoduje, że należało rozważyć status tych przepisów w kontekście dalszego orzekania w niniejszej sprawie.

2.2. Utrata mocy obowiązującej przepisów w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.2.1. Wobec derogacji wyżej wskazanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy odnośnie do art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Formalna derogacja aktu normatywnego nie musi oznaczać, że zostanie on zupełnie wyeliminowany z systemu prawnego. Należy rozróżnić sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wywołuje skutki w postaci normowania przyszłych zachowań podmiotów prawa, oraz sytuacje, w których akt normatywny derogowany jest stosowany wyłącznie do oceny i ustalenia skutków prawnych przeszłych zachowań tych podmiotów, na podstawie obowiązującej normy kompetencyjnej, która wymaga zastosowania derogowanego aktu normatywnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK (por. wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i przywołane tam orzecznictwo).

2.2.2. Ustawodawca uchylił art. 62 ust. 2 u.p.k.k., który stanowił, że uczestnikami postępowania regulacyjnego są oprócz wnioskodawcy wszystkie zainteresowane jednostki państwowe i kościelne. Derogowany został także art. 63 ust. 8 u.p.k.k., w świetle którego od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie. Ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. uchyliła także art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k., wymieniony w piśmie Rzecznika z 26 czerwca 2012 r. jako jeden z przepisów służących do wyprowadzania kwestionowanych przez Rzecznika treści normatywnych (art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k.).

2.2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r. wprost stanowi, że znosi się Komisję Majątkową, to przepisy dotyczące udziału tej Komisji w postępowaniu regulacyjnym nie będą miały zastosowania do jakiegokolwiek sytuacji w przyszłości. Norma wynikająca z art. 62 ust. 2 u.p.k.k. dotyczy prawa uczestnictwa określonych podmiotów w postępowaniu regulacyjnym. Wraz z likwidacją Komisji Majątkowej norma ta nie wyznacza nakazów oraz zakazów działania i nie będzie miała zastosowania w postępowaniu przed tym organem. W związku z tym, Trybunał stwierdził, że formalna derogacja art. 62 ust. 2 u.p.k.k. doprowadziła do utraty mocy obowiązującej tego przepisu w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.2.4. Norma wynikająca z art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k., po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. również nie może być stosowana do przyszłych zdarzeń i stanów faktycznych. Skoro Komisja Majątkowa zakończyła działalność, a ustawodawca zniósł postępowanie regulacyjne, nie można mówić o obowiązywaniu normy wynikającej z art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że przepis ten utracił moc obowiązującą.

2.3. Utrata mocy obowiązującej art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. a konieczność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Stwierdzenie, że kwestionowane przez wnioskodawcę treści normatywne wyrażone w art. 62 ust. 2 oraz art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. nie obowiązują, nie znaczy, że postępowanie w tym zakresie podlega automatycznie umorzeniu. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, nie umarza się postępowania przed Trybunałem w wypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego, gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z tego względu należy rozważyć, czy wydanie orzeczenia o wymienionych przepisach jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, czy zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

– po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych,

– po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą,

– po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

2.3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis będący przedmiotem oceny może zawierać treści normatywne odnoszące się do sfery konstytucyjnych wolności i praw tylko wtedy, gdy kształtuje sytuację prawną podmiotów tych praw. Przepis nie zawiera treści normatywnych dotyczących sfery wolności i praw konstytucyjnych, jeżeli kształtuje sytuację prawną takich podmiotów, które nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw. Innymi słowy, wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli akt ten nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów praw i wolności konstytucyjnie chronionych.

Należy stwierdzić, że warunkiem wydania orzeczenia merytorycznego o przepisach nieobowiązujących jest co najmniej uprawdopodobnienie naruszenia konstytucyjnych wolności i praw określonych podmiotów.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK należy interpretować w zgodzie z Konstytucją, a użyte w tym przepisie sformułowania „konstytucyjne wolności i prawa” odnosić do konstytucyjnych pojęć.

2.3.2. Konstytucja określa podmioty praw i wolności konstytucyjnych za pomocą pojęcia „człowiek i obywatel”. Większość praw została zagwarantowana każdemu, a niektóre przysługują tylko obywatelom. Z przepisów Konstytucji wynika, że podmiotami praw i wolności konstytucyjnie chronionych są przede wszystkim osoby fizyczne. Podmiotami praw i wolności konstytucyjnie chronionych mogą być również osoby prawne prawa prywatnego, chyba że z istoty danego prawa wynika, iż może ono przysługiwać wyłącznie osobie fizycznej. Podstawową funkcją wolności i praw człowieka i obywatela jest zapewnienie ochrony jednostce przed władzą publiczną. Zakres podmiotowy praw i wolności konstytucyjnych z istoty rzeczy nie obejmuje podmiotów publicznych wyposażonych we władztwo publiczne. Taka wykładnia jest zbieżna z tezami prezentowanymi w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podczas dyskusji o kształtowaniu praw człowieka w przyszłej Konstytucji (por. Biuletyn KKZN z 1995 r., nr XIV, s. 31).

2.3.3. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał stanowisko, że jednostka samorządu terytorialnego nie może zostać uznana za podmiot konstytucyjnych wolności i praw, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Użyte w tym przepisie pojęcie „wolności i prawa” należy utożsamiać z konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki, uregulowanymi przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji (por. postanowienia z: 13 czerwca 2006 r., sygn. Tw 10/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 171; 15 grudnia 2009 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 140; 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60; 17 czerwca 2010 r., sygn. Tw 7/10, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 400; 22 marca 2004 r., sygn. Tw 41/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 168; 23 lutego 2005 r., sygn. Tw 46/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 99).

W niniejszej sprawie Trybunał podtrzymał to stanowisko i stwierdził, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK dotyczy konstytucyjnych wolności i praw podmiotów prawa prywatnego. Nie odnosi się natomiast do praw jednostek samorządu terytorialnego, które wynikają z Konstytucji, ale mają inne funkcje i cele. Skoro bowiem sformułowanie „wolności i prawa konstytucyjne” ma utrwalone znaczenie i odnosi się do praw człowieka oraz osób prawnych prawa prywatnego, nie można dokonywać rozszerzającej wykładni art. 39 ust. 3 ustawy o TK w stosunku do przepisów Konstytucji.

2.3.4. Przedstawione przez wnioskodawcę argumenty o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów dotyczą gmin. Wnioskodawca w piśmie z 26 czerwca 2012 r. zaznaczył, że występuje w imieniu wszystkich uczestników postępowania regulacyjnego i wyjaśnił, że zaskarżone przepisy dotyczyły praw podmiotów prywatnych, jednak nie sformułował wyraźnie zarzutu, że kwestionowane przepisy naruszały prawa tych podmiotów.

Pomimo wyżej wskazanych zastrzeżeń, Trybunał, wykraczając poza zakres argumentacji zawartej w rozpoznawanym wniosku i piśmie RPO z 26 czerwca 2012 r., stwierdził, że dla wszechstronnego zbadania sprawy należy przeanalizować sytuację dwóch kategorii podmiotów – z jednej strony gmin, a z drugiej strony osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego (podmiotów prywatnych). Sytuacje i status tych podmiotów na tle art. 39 ust. 3 ustawy o TK powinny być rozpatrywane odrębnie.

2.4. Status gminy a konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia art. 39 ust. 3 ustawy o TK wskazuje, że przepis ten nie dotyczy praw jednostek samorządu terytorialnego, nawet jeśli wynikają one z Konstytucji. Inna jest bowiem funkcja i cel tych praw.

2.4.1. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza wyrażonym w wyroku z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87), jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał wyjaśniał, że, po pierwsze, status prawny organów władzy publicznej jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. Po drugie, organy władzy publicznej z istoty rzeczy wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności. Po trzecie, „sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej” (postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05 i przywołaną tam literaturę przedmiotu). Konstytucja zawiera przepisy przyznające jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia w relacjach z organami państwowymi. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje m.in. prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), prawo zrzeszenia się (art. 172 ust. 1 Konstytucji), a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Jeśliby jednostkom samorządu terytorialnego miały przysługiwać wolności i prawa człowieka i obywatela, zagwarantowane w rozdziale II Konstytucji, to wymienione przepisy szczególnie byłyby całkowicie zbędne. W świetle przepisów Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawa

publicznego o szczególnym statusie, wyposażonymi we władztwo publiczne, a także w określone uprawnienia wobec państwa.

2.4.2. W związku z tym w zakresie, w jakim wniosek RPO dotyczy uprawnień gmin, kwestia dopuszczalności orzekania o przepisach nieobowiązujących nie pojawia się. Gminy nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw. W tym zakresie nie ma konieczności wydania orzeczenia dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k. w zakresie, w jakim dotyczą gmin, nie mogą być przedmiotem kontroli na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

2.5. Konieczność ochrony wolności i praw konstytucyjnych osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego.

2.5.1. Z art. 61 ust. 4 pkt 3 u.p.k.k. wynika, że przeprowadzana regulacja spraw majątkowych nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie. Regulacja nie może zatem w żadnym wypadku prowadzić do zwrotu nieruchomości nabytych przez osoby trzecie. Chodzi tu o wszystkie osoby, które uzyskały jakiegokolwiek prawa do nieruchomości, zarówno o osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Ustawodawca dążył do podkreślenia, że nawet restytucja prawa własności nie może prowadzić do naruszania praw innych podmiotów prywatnych. Prawa osób trzecich, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.p.k.k., obejmują zarówno prawa o charakterze rzeczowym, np. własność czy użytkowanie wieczyste, jak i prawa o charakterze obligacyjnym, np. najem albo dzierżawę.

W świetle przepisów ustawy, nieruchomość stanowiąca własność lub przedmiot użytkowania wieczystego osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego nie może w ogóle być przedmiotem rozstrzygnięcia Komisji Majątkowej o zwrocie nieruchomości. W założeniu postępowanie w Komisji nie mogło dotyczyć praw wymienionych podmiotów prywatnych. Działanie takie byłoby działaniem poza zakresem kompetencji Komisji. Ponadto należy dodać, że wymienione wyżej podmioty prywatne nie utraciły prawa do dochodzenia swojego prawa własności na drodze sądowej na ogólnych zasadach. Zakwestionowane regulacje nie zawierają unormowań, które stanowiłyby ingerencję w prawa podmiotów prywatnych wskazanych we wniosku.

2.5.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przepisy u.p.k.k. nie zawierają przepisów ograniczających dochodzenie prawa własności oraz innych roszczeń cywilnoprawnych przez podmioty prywatne w postępowaniach przed sądami powszechnymi. Wadliwości w tym zakresie mogły wynikać nie z treści przepisów u.p.k.k., ale z błędnej wykładni obowiązujących ustaw, a w szczególności ignorowania przez organy stosujące prawo dyrektyw interpretacyjnych wynikających z Konstytucji oraz ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych poddających pod ochronę prawa człowieka. Trybunał nie znalazł podstaw ani argumentów do stwierdzenia, że była to wykładnia utrwalona.

Trybunał Konstytucyjny jest powołany do badania hierarchicznej zgodności przepisów, norm i aktów normatywnych. Poza jego kognicją pozostaje problem wypadków niewłaściwej wykładni prawa i niewłaściwego zastosowania prawa.

2.6. Wnioski.

2.6.1. W myśl przepisów u.p.k.k. Komisja Majątkowa nie miała kompetencji w zakresie orzekania o prawach osób trzecich. Art. 61 ust. 4 pkt 3 wymienionej ustawy stanowi jednoznacznie, że regulacja nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych. W ocenie Trybunału, przepisy u.p.k.k. nie zawierają ograniczenia dochodzenia prawa własności oraz innych roszczeń cywilnoprawnych przez podmioty prywatne w postępowaniach przed sądami powszechnymi. W zamyśle ustawodawcy, nie dotyczą one osób trzecich, nie mogą być do nich stosowane i z tego względu nie zawierają treści normatywnych odnoszących się do konstytucyjnych wolności i praw osób trzecich, uzasadniających konieczność orzekania w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2.6.2. Wnioskodawca dostrzegł konieczność orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą, przede wszystkim w tym, że wyrok Trybunału będzie miał znaczenie dla spraw toczących się przed NSA, a zawieszonych w związku ze złożonym do TK wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Stosowanie określonych przepisów po ich uchyleniu nie przesądza jednak samo przez się o konieczności orzekania o nich w celu zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W ocenie Trybunału, rozważane przepisy nie zawierają treści normatywnych odnoszących się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych.

2.6.3. Trybunał Konstytucyjny z przedstawionych względów stwierdził, że w odniesieniu do art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. nie zachodzi konieczność wydania orzeczenia dla zapewnienia ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez wymienione przepisy.

3. Analiza art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

3.1. Problem konstytucyjny dotyczący art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż., zgodnie z którym od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie. W ocenie wnioskodawcy, rozwiązanie to jest niezgodne z Konstytucją, ponieważ nie ma możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez Komisję Regulacyjną do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (dalej: Komisję Regulacyjną). W ten sposób dochodzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej prawa własności odebranego orzeczeniem właściwej komisji.

Zarzut, wedle którego od orzeczeń składu orzekającego Komisji Regulacyjnej nie przysługuje odwołanie, RPO powiązał z tym, że orzeczenia i ugody Komisji Regulacyjnej mają moc sądowych tytułów egzekucyjnych.

Rzecznik nie zakwestionował instytucji rewindykacji ani postępowania regulacyjnego. Zarzuty wniosku koncentrują się na braku możliwości sądowej ochrony mienia zainteresowanej gminy oraz uruchomienia przez nią sądowej kontroli orzeczenia Komisji Regulacyjnej. Problem konstytucyjny dotyczy oceny, czy naruszone zostało prawo gminy do sądowej ochrony jej samodzielności, wobec zamknięcia drogi sądowej dochodzenia ochrony majątku, z którego realizowane jest uprawnienie wyznaniowej gminy żydowskiej.

3.2. Działalność Komisji Regulacyjnej a gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

3.2.1. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że podstawową gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest własność. Konstytucja w art. 165 ust. 1 traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu, w szczególności jako gwarancję podmiotowości prawnej gmin (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Własność przysługująca gminom odgrywa szczególną rolę i ma znaczenie ustrojowe. W świetle przepisów rozdziału VII Konstytucji własność komunalna musi być przede wszystkim postrzegana jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej (art. 163 Konstytucji). Z tego powodu w odniesieniu do własności komunalnej ściśle rozgraniczenie sfery *imperium* i *dominium* nie jest możliwe. Sfery te bowiem przenikają się. Rzutuje to na kształtowanie granic własności komunalnej gwarantowanej w art. 165 Konstytucji, jak i wskazuje, że ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Wykorzystanie własności komunalnej do wykonywania zadań publicznych sprawia, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił zarówno w swoim dotychczasowym *acquis* (zob. wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01), a także w postanowieniu z 22 maja 2007 r. o sygn. SK 70/05, że nie można nie dostrzegać podstawowych różnic między pozycją prawną osoby fizycznej jak i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji. Na gruncie Konstytucji można ponadto mówić o zróżnicowanym zakresie ochrony praw do własności osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

3.2.2. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Ochrona własności komunalnej nie może wykluczać lub znosić prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. W szczególności nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności gminy ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli jest ono uzasadnione konstytucyjnie chronionymi celami i wartościami. Zatem ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia (zob. wyroki z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31 oraz 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17).

Trybunał Konstytucyjny, stając przed konfliktem interesów publicznych sytuowanych na różnym poziomie, interesu ogólnego oraz interesu określonej społeczności lokalnej, uznawał, że interes publiczny wynikający z funkcji własności komunalnej i celu ingerencji nie może uzasadniać dowolnego i nieograniczonego wkraczania ustawodawcy w sferę interesów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby oznaczać, że ciężar realizacji celów ogólnych może być przenoszony, w całości lub w przeważającej mierze, na określoną społeczność lokalną, a w konsekwencji gwarancje konstytucyjne odnoszone do autonomii prawnej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego miałyby charakter pozorny (zob. wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny już w tym kontekście, wbrew ocenie wnioskodawcy, podtrzymał tezy wyrażone w pełnoskładowym postanowieniu z 22 maja 2007 r. o sygn. SK 70/05. Wbrew stanowisku wnioskodawcy, wyraża ono linię orzeczniczą Trybunału i nie ma charakteru orzeczenia odosobnionego.

3.3. Orzecnictwo sądów administracyjnych związane z Komisją Regulacyjną.

3.3.1. Przechodząc do kwestii orzecznictwa sądów administracyjnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postanowienia odrzucające skargi na orzeczenia komisji regulacyjnych zapadłe w postępowaniach regulacyjnych opierają się na postanowieniu NSA z 26 września 1991 r. (sygn. akt I SA 768/91, Lex nr 26069). NSA uznał, że:

– Komisja Majątkowa, działająca na podstawie u.p.k.k., nie jest organem administracji państwowej ani samorządowej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej albo samorządowej na zasadzie art. 1 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego,

– orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej,

– nie jest na nie dopuszczalna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trybunał ustalił, że w kolejnych postanowieniach sądów administracyjnych zakaz sądowej kontroli orzeczeń wydanych w postępowaniu regulacyjnym był wyprowadzony z ustawowej regulacji dotyczącej statusu prawnego Komisji, ustawowo określonego przedmiotu postępowania regulacyjnego oraz ustawowo określonego charakteru orzeczenia Komisji.

3.3.2. Wojewódzkie sądy administracyjne zajęły stanowisko, że skoro Komisja Majątkowa nie jest organem administracji publicznej, a wydawane przez nią orzeczenia nie są decyzjami administracyjnymi ani innymi aktami administracyjnymi z zakresu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.), to wniesiona skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu (por. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 65/07, Lex nr 1007561 i sygn. akt I SA/Wa 66/07, Lex nr 1007563 oraz z 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 895/08, Lex nr 1039626).

Wyżej wskazaną wykładnię podał w wątpliwość NSA w postanowieniu z 26 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 687/07 (Lex nr 532161), przedstawiając do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA budzące wątpliwości zagadnienie prawne: „Czy do orzeczenia Komisji Majątkowej, o której mowa w art. 62 ust. 1 [u.p.k.k.], wydanego na podstawie art. 63 ust. 4 tej ustawy ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a.?”.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 9 marca 2009 r. (sygn. akt II OPS 1/08, Lex nr 510605) zawiesił postępowanie w sprawie o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w związku z tym, że 22 stycznia 2009 r. grupa posłów złożyła wniosek do TK o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) przepisów art. 61, art. 62, art. 63 ust. 8 i 9 oraz art. 70a ust. 1, 2 i 3 u.p.k.k. Następnie NSA postanowieniem z 15 listopada 2011 r. (sygn. akt II OPS 1/08, Lex nr 1010821), w związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2010 r., uznał, że w sprawie o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego postawionego przez skład orzekający NSA z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt II OSK 687/07) spełnione są warunki dalszego zawieszenia.

3.3.3. Wymienione wyżej orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczyły skarg na orzeczenia Komisji Majątkowej, utworzonej na podstawie u.p.k.k. Jednakże ze względu na zbliżone regulacje dotyczące Komisji Majątkowej i Komisji Regulacyjnej określonej w u.p.g.ż. oraz na podobieństwo przyjętych procedur, w tym takie samo rozwiązanie zawarte w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. i w uchylonym art. 63 ust. 8 u.p.k.k., orzecznictwo dotyczące Komisji Majątkowej oddziałuje na sposób stosowania przepisów o komisji regulacyjnej, wskazanej w u.p.g.ż.

Takiemu stanowisku dał także wyraz wyrok NSA z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 1570/06, ONSAiWSA nr 6/2008, poz. 116): „orzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 [u.p.g.ż.], nie jest decyzją administracyjną wydaną przez «inny podmiot» w rozumieniu art. 1 [pkt] 2 K.p.a. i nie można zaskarżyć go [do] sądu administracyjnego”.

3.3.4. Trybunał Konstytucyjny, na tle linii orzeczniczej sądów administracyjnych, zauważył, że określenie charakteru orzeczenia Komisji Regulacyjnej musi uwzględniać złożoność tego orzeczenia. Jak podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, orzeczenie Komisji Regulacyjnej wywołuje skutki w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w relacjach między państwem a gminami wyznaniowymi żydowskimi. Po drugie, może wywoływać skutki prawne w relacjach między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego oraz w relacjach między

jednostkami samorządu terytorialnego a gminami wyznaniowymi. Analiza istoty prawnej orzeczeń Komisji Regulacyjnej musi łączyć obie te płaszczyzny oddziaływania orzeczenia.

Orzeczenie Komisji rozpatrywane z perspektywy relacji państwo – gmina wyznaniowa różni się od typowych jednostronnych aktów administracyjnych, konkretyzujących w sposób władczy pozycję podmiotu prywatnego. Jest wydawane przez organ, w skład którego wchodzi zarówno przedstawiciele państwa, jak i gminy wyznaniowej. Orzeczenie powinno w miarę możliwości zapaść w wyniku uzgodnienia stanowisk między zainteresowanymi stronami. Z perspektywy zainteresowanych gmin wyznaniowych, specyfika postępowania regulacyjnego stanowi sama przez się gwarancję ich słusznych interesów i nie zachodzi w tym wypadku potrzeba zapewnienia możliwości odwołania się do organu drugiej instancji. Natomiast orzeczenie Komisji Regulacyjnej rozpatrywane z perspektywy stosunków państwo – samorząd terytorialny ma inny charakter.

Jak zauważa Marszałek Sejmu, Komisja Regulacyjna jest organem administrującym, wykonującym określone zadania z zakresu administracji publicznej. Orzeczenie Komisji Regulacyjnej, które dotyczy nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego, stanowi akt prawny w sposób jednostronny i władczy konkretyzujący pozycję tej jednostki i nakładający na nią określone obowiązki prawne. Rzecznik Praw Obywatelskich eksponuje w swoim wniosku wymienione cechy orzeczenia Komisji Regulacyjnej. Z uwagi na swoją treść i przedmiot rozważane orzeczenie jest czynnością z zakresu administracji publicznej, a specyfika organu, który wydaje dany akt, oraz specyfika stosowanej procedury nie mogą prowadzić do podważenia takiej kwalifikacji. Rozpatrywane z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego orzeczenie Komisji Regulacyjnej dotyczące mienia samorządowego jawi się jako akt administracyjny konkretyzujący w sposób jednostronny i władczy jej obowiązki. Na tym tle przywołana wyżej argumentacja zawarta w orzeczeniach sądów administracyjnych budzi wątpliwość. Wskazuje na nią także postanowienie NSA z 26 listopada 2008 r., w którym przedstawiono do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów NSA budzące wątpliwości zagadnienie prawne. Kwestia ta jest przedstawiona w dalszej części uzasadnienia.

3.4. Ocena konstytucyjności art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

3.4.1. Wnioskodawca stanął na stanowisku, że zaskarżony art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż. uniemożliwia odwołanie od orzeczenia Komisji Regulacyjnej, w szczególności – odwołanie do sądu. Definitywne zamknięcie drogi sądowej dochodzenia przez strony postępowania regulacyjnego jakichkolwiek roszczeń nastąpiło przez połączenie braku zaskarżalności orzeczenia Komisji z całkowitym usankcjonowaniem tego zamknięcia przez nadanie orzeczeniu mocy prawomocnego wyroku sądu. W ocenie RPO, nadanie orzeczeniom Komisji waloru prawomocnych orzeczeń sądu *de iure* je z nimi zrównuje. Można zatem twierdzić, że nadanie ugodom i orzeczeniom Komisji mocy sądowych tytułów egzekucyjnych, zdaniem RPO, wpływa na wykładnię pojęcia „odwołanie” użytego w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

Trybunał Konstytucyjny zinterpretował stanowisko Rzecznika w taki sposób, że skoro orzeczenia Komisji zostały zrównane co do skuteczności z prawomocnymi orzeczeniami sądu i zostały wydane w postępowaniu jednoinstancyjnym, to brak możliwości wniesienia odwołania oznacza odebranie albo prawa do apelacji (rozumując wprost), albo prawa do wniesienia odwołania do sądu, jak to jest możliwe w tzw. postępowaniach hybrydowych uregulowanych w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), w których przysługuje odwołanie do sądu powszechnego od decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji. Wnioskodawca podkreślił także, że nadane przez ustawodawcę rozumienie charakteru orzeczeń Komisji Regulacyjnej przemawia za niedopuszczalnością kontroli także przez sąd administracyjny owych „prawomocnych orzeczeń sądu”, skoro orzeczenia te wiążą wszystkie organy państwa na podstawie art. 365 § 1 k.p.c.

3.4.2. Odnosząc się do argumentów przedstawionych przez RPO, Trybunał Konstytucyjny rozważył charakter postępowania regulacyjnego przed Komisją Regulacyjną. Zgodnie z art. 32 ust. 3 zdanie pierwsze u.p.g.ż., wnioski w sprawie wszczęcia postępowania regulacyjnego do Komisji Regulacyjnej należało zgłaszać w terminie pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy. Jest to termin zawity prawa materialnego, gdyż roszczenia niezgłoszone w tym terminie wygasły (art. 32 ust. 3 zdanie drugie u.p.g.ż.). Wnioski należało zgłaszać z różnych tytułów, zarówno w sprawach cywilnych, jak i w sprawach administracyjnych (np. nieruchomości wywłaszczonych). Jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy toczyły się już postępowania sądowe lub administracyjne dotyczące nieruchomości mających podlegać przywróceniu, uległy one z mocy prawa zawieszeniu, a sądy i organy administracji obowiązane były przedłożyć ich akta do Komisji Regulacyjnej (art. 32 ust. 4 u.p.g.ż.).

Postępowanie toczące się przed Komisją Regulacyjną może zakończyć się:

– zawarciem ugody przed zespołem orzekającym w ramach Komisji Regulacyjnej przez uczestników tego postępowania (art. 33 ust. 2 zdanie pierwsze u.p.g.ż.),

– wydaniem orzeczenia przez Komisję, jeżeli ugoda nie została zawarta (art. 33 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż.). Z brzmienia przepisów ustawy wynika, że orzeczenie wydane przez Komisję powinno uwzględniać wniosek gminy wyznaniowej żydowskiej (art. 33 ust. 3 u.p.g.ż.),

– brakiem uzgodnienia orzeczenia przez Komisję (art. 34 ust. 1 u.p.g.ż.). W tym wypadku (i tylko w tym) postępowanie przed Komisją Regulacyjną ma cechy obligatoryjnego postępowania przedsądowego (wyprzedzającego organ administracji lub sąd powszechny), ponieważ po wyczerpaniu obowiązkowego postępowania przed Komisją Regulacyjną uczestnicy tego postępowania mają możliwość albo podjęcia na nowo zawieszonych postępowań sądowych i administracyjnych, albo wszczęcia nowych postępowań sądowych i administracyjnych (art. 34 ust. 2 zdanie pierwsze u.p.g.ż.), pod rygorem wygaśnięcia roszczenia o przywrócenie własności przejętych nieruchomości. Rozpoznając sprawę, sąd powszechny orzeka w ramach kognicji ograniczonej do tych samych rozstrzygnięć co Komisja Regulacyjna w toku postępowania regulacyjnego (art. 34 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż.).

3.4.3. Wątpliwości RPO budzi brak odwołania od drugiego z możliwych rozstrzygnięć Komisji Regulacyjnych – od orzeczenia zespołu orzekającego, które w całości lub w części uwzględnia złożony wniosek gminy żydowskiej o przywrócenie własności przejętych nieruchomości.

W razie wydania orzeczenia przez Komisję, jeżeli ugoda nie została zawarta (art. 33 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż.), Komisja uwzględnia co do zasady wniosek gminy wyznaniowej żydowskiej (art. 33 ust. 3 u.p.g.ż.). W razie wydania orzeczenia przez Komisję Regulacyjną to Komisja rozstrzyga sprawę zwrotu, a nie właściwy organ, który orzekałby w sprawie, gdyby nie powołano Komisji Regulacyjnej. W zależności od charakteru sprawy rozpoznawanej w postępowaniu regulacyjnym, może chodzić o sprawę formalnie administracyjną (tj. taką, która zostałaby załatwiona decyzją administracyjną, np. decyzję o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej przez państwo) lub sprawę cywilną (tj. taką, która zostałaby załatwiona pozasądowo lub rozpoznana przez sąd powszechny). Trudno wnioskować na tej podstawie o charakterze samego orzeczenia Komisji Regulacyjnej.

3.4.4. Trybunał podzielił pogląd Rzecznika, że orzeczenie Komisji Regulacyjnej (art. 33 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż.) nie ma charakteru ugody cywilnoprawnej. Nieuprawniony natomiast jest wniosek RPO, że orzeczenie Komisji traktowane jest przez ustawodawcę – co do jego istoty – jak orzeczenie sądowe lub równorzędne rozstrzygnięcie z orzeczeniem sądu powszechnego pierwszej instancji. Taki wniosek zdaje się wynikać z nadania orzeczeniom Komisji mocy sądowych tytułów egzekucyjnych. Trybunał wskazuje, że orzeczenie Komisji nie jest orzeczeniem sądu powszechnego, gdyż Komisja nie jest organem władzy sądowniczej. Jej kognicja została określona w szczególny sposób. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.p.g.ż., przedmiotem postępowania regulacyjnego jest przeniesienie na rzecz gminy żydowskiej lub Związku Gmin własności określonych w ustawie nieruchomości lub ich części przejętych przez państwo. Niezależnie bowiem od charakteru sprawy (rozpoznawanej w trybie administracyjnym albo cywilnym) leżącej u podstaw wniosku gminy wyznaniowej żydowskiej do Komisji Regulacyjnej, Komisja może wydać tylko jedno z trzech rozstrzygnięć. Regulacja może polegać – stosownie do art. 31 ust. 1 u.p.g.ż. – albo na przeniesieniu na gminę wyznaniową żydowską własności nieruchomości lub ich części, albo na przyznaniu odpowiedniej nieruchomości zamiennej, gdyby przeniesienie własności natrafiało na trudnie do przewyciężenia przeszkody, albo na przyznaniu odszkodowania ustalonego według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, w razie niemożności dokonania pierwszych dwóch sposobów regulacji.

Wskazane okoliczności nie przemawiają jednak za charakterem orzeczenia Komisji jako rozstrzygnięcia *quasi*-sądu powszechnego. Rozstrzyganie spraw cywilnoprawnych co do *meritum* nie zawsze przecież jest zastrzegane do właściwości sądu powszechnego, o czym świadczy właśnie m.in. tradycyjna regulacja postępowania administracyjnego o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub nieruchomości przejętej przez państwo. Nie jest więc niczym szczególnym, że dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych jest rozstrzygane w procedurze administracyjnej, a nie cywilnej.

3.4.5. Podobnie nadanie orzeczeniom Komisji Regulacyjnej mocy sądowych tytułów egzekucyjnych nie przesądza ich charakteru prawnego, a tym samym znaczenia pojęcia „odwołania” użytego w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. Pogląd RPO co do wniosku wypływającego z treści art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż. jest zbyt daleko idący. Już literalna wykładnia tego przepisu wskazuje, że ustawodawca nadaje (tylko tyle i aż tyle) ugodom i orzeczeniom Komisji Regulacyjnej moc sądowych tytułów egzekucyjnych, co nie przesądza o charakterze prawnym samego orzeczenia. Nie znaczy to, że przepis utożsamia moc sądowego tytułu egzekucyjnego z bezwzględnym związaniem sądów orzeczeniami Komisji i zakazem sądowej kontroli takich orzeczeń. Art. 33 ust. 2 u.p.g.ż. wskazuje tryb egzekucji orzeczenia Komisji Regulacyjnej i nakazuje stosować przepisy sądowego postępowania egzekucyjnego do egzekucji orzeczenia Komisji. Jest on uzasadniony nie tylko charakterem sporu przed Komisją Regulacyjną (chodzi o przeniesienie własności nieruchomości), ale również skróceniem tej egzekucji i możliwością bezpośredniego zwrócenia się do komornika, przez wyeliminowanie konieczności wytoczenia powództwa o wydanie nieruchomości (art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny,

Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) po uzyskaniu orzeczenia Komisji. W takiej sytuacji nie ma potrzeby stosowania przepisów o egzekucji administracyjnej skracających etap dochodzenia wydania nieruchomości.

Brzmienie art. 33 ust. 2 zdanie trzecie u.p.g.ż. nadające orzeczeniom Komisji moc sądowych tytułów egzekucyjnych nie stanowi argumentu za charakterem orzeczenia Komisji Regulacyjnej. Sądowym tytułem egzekucyjnym może być nie tylko orzeczenie sądowe, ale także inny dokument urzędowy potwierdzający istnienie i zakres wykonalnego roszczenia wierzyciela oraz istnienie i zakres obowiązku świadczenia dłużnika, np. ugody nadające się do egzekucji sądowej zawarte w postępowaniu sądowym, ugody zawarte przed sądem polubownym lub przed innymi organami, a także wskazane ogólnie „inne akty podlegające wykonaniu w drodze egzekucji sądowej” (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.). Wśród „innych aktów” znaleźć się mogą m.in. bankowe tytuły egzekucyjne lub decyzje administracyjne, nie ma więc przeszkód, by wskazać tu także orzeczenia Komisji Regulacyjnej. Podobnie nie można wyciągać ostatecznego wniosku z tego, że orzeczenia Komisji Regulacyjnej stanowią podstawę wpisu nowego właściciela w księdze wieczystej, gdyż w postępowaniu wieczystoksięgowym podstawą wpisu są nie tylko orzeczenia sądowe, ale także decyzje administracyjne oraz akty notarialne.

Ze wskazanych przepisów u.p.g.ż. wynika zatem jedynie wola ustawodawcy, by niezależnie od rzeczywistego charakteru orzeczeń wydanych przez Komisję Regulacyjną, egzekucję tych rozstrzygnięć kierować na drogę sądowego postępowania egzekucyjnego uregulowanego w k.p.c. O tym zaś, czym w istocie jest orzeczenie Komisji Regulacyjnej, decyduje charakter Komisji Regulacyjnej i wpływ jej rozstrzygnięcia na ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów zainteresowanych oraz charakter procedury, w jakiej to rozstrzygnięcie zapadło.

3.4.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że działalność Komisji Regulacyjnej polegająca na wydawaniu orzeczeń (art. 33 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż.) stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej. Komisję Regulacyjną ulokowano w strukturze organów administracji państwowej. Postępowanie regulacyjne przeprowadza Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich złożona z przedstawicieli wyznaczonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin (art. 32 ust. 1 u.p.g.ż.). Rozpatruje ona sprawy w zespołach orzekających, w których skład wchodzi po dwóch członków spośród wyznaczonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin (art. 32 ust. 5 u.p.g.ż.). Szczegółowy tryb postępowania regulacyjnego oraz wynagrodzenie członków Komisji określić miał Minister SWiA w porozumieniu z Zarządem Związku Gmin (art. 32 ust. 7 u.p.g.ż.). Ustalenie udziału w składzie Komisji osób wskazanych przez Zarząd Związku Gmin oraz wydanie przepisów wykonawczych do ustawy w porozumieniu z Zarządem służyło dyrektywie poszukiwania rozwiązań o charakterze konsensualnym w stosunkach państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi. Udział ten nie wpływa na ocenę merytorycznego charakteru orzeczenia Komisji, ale stanowi przejaw tego, że z art. 25 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz unikania przez ustawodawcę jednostronnych ingerencji w sferę stosunków państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz preferencji dla działań opartych na porozumieniach (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28).

Nawet jeśli samą Komisję trudno uznać za organ administracji, to ma ona cechy, które pozwalają przyjąć, że wydawanie orzeczeń przez Komisję Regulacyjną stanowi przejaw działania szeroko pojętej administracji publicznej. Są to: ulokowanie przy centralnym organie administracji państwowej, wyraźne przekazanie w ustawie wyłącznej kompetencji w zakresie rozstrzygania pewnego wycinka spraw w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz charakter orzeczenia polegającego na jednostronnym i władczym rozstrzygnięciu w sferze praw majątkowych gmin wyznaniowych, a tym bardziej jednostek samorządu terytorialnego. Władzę publiczną sprawują nie tylko centralne organy władzy państwowej, ale i inne instytucje wykonujące funkcje władcze oparte na kompetencjach udzielonych im przepisami prawa. Władztwo administracyjne (*imperium*) w demokratycznym państwie prawnym nie musi być za każdym razem realizowane przez państwo i jego organy, ale również może być sprawowane przez inne organy i instytucje niepaństwowe, którym państwo przekazało do realizacji pewien zakres władztwa administracyjnego w określonej kategorii spraw. Stwierdzenie to, uargumentowane w literaturze przedmiotu, ma wpływ na wykładnię pojęcia „odwołanie” użytego w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

3.4.7. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wnioskodawcy wyrażone w piśmie z 7 grudnia 2010 r., że pogląd o jednolitym mediacyjno-polubownym charakterze postępowania regulacyjnego przed Komisją Regulacyjną wymaga pewnej weryfikacji. Rację mają zarówno wnioskodawca, jak i uczestnicy postępowania, że argumenty o polubownym do pewnego stopnia charakterze postępowania przed Komisją odnoszą się do etapu przygotowywania i zawierania ugody przed Komisją, ale nie do etapu wydawania przez Komisję orzeczenia.

W postępowaniu regulacyjnym ustawodawca preferuje zawieranie ugód przez uczestników tego postępowania i ułatwia to, znosząc konradyktoryjność postępowania na rzecz jego koncyliacyjnego charakteru. To dlatego Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 24 czerwca 1992 r. (sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 18), a więc bezpośrednio po rozpoczęciu prac Komisji Majątkowej powołanej na mocy u.p.k.k., wyraził pogląd, że postępowanie regulacyjne przed Komisją „przypomina w pewnym stopniu postępowanie polubowne”, zastępujące

postępowanie sądowe lub administracyjne w zakresie przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości. W doktrynie zaznacza się jeszcze dobitniej, że postępowanie regulacyjne oznacza „*sui generis* tryb polubowno-jurysdykcyjny” o cechach arbitrażu (zob. D. Walencik, *Regulacja spraw majątkowych gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, [w:] *Prawo wyznaniowe w Polsce (1998-2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, red. D. Walencik, Bielsko-Biała 2009, s. 387-389).

Pogląd Trybunału z uchwały wykładniczej z 24 czerwca 1992 r. został wypowiedziany w postępowaniu, w którym Trybunał nie oceniał charakteru rozstrzygnięcia Komisji Majątkowej, gdy nie zawarto ugody przed zespołem orzekającym (czyli gdy nie wystarczała *quasi*-polubowny tryb postępowania), a nie było powodów, by Komisja rezygnowała z wydania orzeczenia zgodnie z wnioskiem kościelnej osoby prawnej. Uchwała została wydana w postępowaniu wszczętym z wniosku RPO o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni u.p.k.k., czy pod dyspozycję art. 61 u.p.k.k. podpadają również nieruchomości skonfiskowane przez rządy zaborcze, a po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. przejęte przez państwo polskie, których zwrot wymagał szczególnego aktu normatywnego.

Po pierwsze, przywoływany pogląd Trybunału został wyrażony w celu porównania zakresu nieruchomości podlegających trybowi regulacji z tymi, które kościelnie osoby prawne nabyły *ex lege* na podstawie art. 60 u.p.k.k. (część V punkt 5 uzasadnienia uchwały), a nie w celu określenia istoty samego postępowania. Ogólny pogląd Trybunału był zresztą uzasadniony w chwili jego wypowiedzenia, tj. w momencie rozpoczęcia działalności przez Komisję Majątkową, gdy potrzebne było odczytanie intencji ustawodawcy co do preferencji załatwienia wszystkich spraw regulacyjnych w formie polubownej, tj. przez doprowadzenie do zawarcia ugód przez uczestników tego postępowania.

Po drugie, o charakterze postępowania przed Komisją i wydanego przez nią orzeczenia nie może świadczyć fakt, że postępowanie to zastępowało (wyprzedzało) postępowanie sądowe lub administracyjne w zakresie przywrócenia kościelnym osobom prawnym własności nieruchomości. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że dany pogląd dotyczący charakteru ugody zawieranej przed Komisją, wyrażony w uchwale, nie stanowi argumentu, który byłby rozstrzygający dla analizy charakteru orzeczenia Komisji Regulacyjnej.

W tym zakresie pogląd o zawsze jednolitym mediacyjno-polubownym charakterze postępowania regulacyjnego wymaga skorygowania. Orzeczenie Komisji jest przeciw wydawane, gdy do zawarcia ugody nie dojdzie, więc gdy tryb koncyliacyjno-polubowny zawiedzie. Komisja rozstrzyga wówczas spór pomiędzy uczestnikami postępowania w sprawie zwrotu określonej nieruchomości, przyznania nieruchomości zamiennej lub wypłaty odszkodowania. Prokurator Generalny słusznie wskazuje, że orzeczenie wydane przez zespół orzekający na podstawie art. 33 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż. nie jest wynikiem uzgodnienia stanowiska między uczestnikami postępowania regulacyjnego. Na etapie wydawania orzeczenia przez Komisję można jedynie mówić o konsensie w postaci uzgodnienia rozstrzygnięcia przez członków zespołu orzekającego. W tej części jednak materialnie orzeczenie zespołu jako całości jest rozstrzygnięciem sporu między uczestnikami postępowania, a gmina wyznaniowa nie bierze udziału w wydaniu orzeczenia, na mocy którego zyskuje zwrot nieruchomości lub przyznanie odszkodowania.

Jak słusznie podkreśla Marszałek Sejmu, spór ten dotyczy przekazania na rzecz gminy wyznaniowej majątku stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego. Orzeczenie Komisji Regulacyjnej dotyczy więc również prawnie chronionych interesów jednostki samorządu terytorialnego i stanowi w tym względzie jednostronne i władcze rozstrzygnięcie w sferze praw majątkowych tej jednostki, jak i samej gminy wyznaniowej. Także w literaturze przedmiotu wskazuje się, że uprawnienie do stanowczego i przymusowego dokonywania zmian w sferze tytułów własności nieruchomości jest wyraźnie widoczne w działalności Komisji. Władcze kształtowanie mocą orzeczeń Komisji sytuacji prawnej innych podmiotów oznacza wykonywanie określonych kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego (zob. A. Czohara, T. Zieliński, *Ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2012). Niezależnie zatem od formalnie ściślejszego lub luźniejszego usytuowania Komisji w strukturze organów państwowych, z punktu widzenia materialnego wykonuje ona szeroko pojętą działalność administracji publicznej wobec gminy wyznaniowej, jak i wobec jednostek, z których majątku nastąpi zaspokojenie roszczeń wnioskodawców.

3.4.8. Skoro działalność Komisji Regulacyjnej stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej, a w orzeczeniu wydanym na podstawie art. 33 ust. 2 zdanie drugie u.p.g.ż. Komisja jednostronnie i władczo rozstrzyga o sytuacji prawnej indywidualnych podmiotów znajdujących się poza Komisją i strukturą administracji rządowej, orzeczenie Komisji Regulacyjnej ma cechy zewnętrznego aktu administracyjnego. W formie aktu administracyjnego administracja publiczna rozstrzyga o indywidualnych prawach i obowiązkach innych podmiotów. Wydawanie zaś aktów administracyjnych dokonywane jest w trybie postępowania administracyjnego. Z zasad ogólnych prawa administracyjnego wynika zatem, że postępowanie regulacyjne prowadzące do wydania orzeczenia przez zespół orzekający stanowi postępowanie administracyjne. U.p.g.ż. określa

w sposób szczególny zasady działania administracji publicznej związane z prowadzeniem postępowania regulacyjnego na rzecz gmin wyznaniowych żydowskich.

U.p.g.ż. zawiera także przepisy proceduralne będące przepisami szczególnymi do kodyfikacji postępowania administracyjnego zawartymi w k.p.a. Zgodnie z art. 1 k.p.a., kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie nie tylko przed „organami administracji publicznej” w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.), lecz również przed „innymi organami państwowymi” oraz przed „innymi podmiotami”, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 2 k.p.a.). Decyzje zaś mają ten walor, że rozstrzygają sprawę w całości lub w części co do jej istoty (art. 104 § 2 k.p.a.).

Trybunał Konstytucyjny nie przesądził tego, czy władcze załatwianie przez Komisję spraw indywidualnych orzeczenie Komisji stanowi decyzję administracyjną czy też rozstrzygnięcie o cechach aktu administracyjnego *sensu largo*. Art. 104 § 1 k.p.a. przewiduje przecież, że organ administracji publicznej, a w konsekwencji także powołany z mocy prawa „inny podmiot” rozstrzygający sprawę indywidualną, załatwia sprawę co do zasady przez wydanie decyzji, chyba że przepisy przewidują inaczej. Wynika stąd, że władcze rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy może polegać na podjęciu takiego władczego aktu administracyjnego, który formalnie nie stanowi decyzji administracyjnej. Należy jednak podkreślić, że w rozległym orzecznictwie NSA pojęcie decyzji administracyjnej jest interpretowane szeroko. Jest ono utożsamiane z aktem administracyjnym w celu przeciwstawienia go innym formom działania administracji: aktom normatywnym, ugodom, porozumieniom administracyjnym, niewładczym czynnościom cywilnym i materialno-technicznym, a także czynnościom ściśle faktycznym.

Niezależnie zatem od ostatecznej cechy orzeczenia Komisji Regulacyjnej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną jest procedurą administracyjną o znacznym stopniu autonomiczności, w którym przepisy ogólnego postępowania administracyjnego stosowane są – jeśli nie wprost, to co najmniej odpowiednio – z wyraźną preferencją dla stosowania ogólnej procedury administracyjnej dla zabezpieczenia interesów stron przed arbitralnością organu administracji publicznej.

3.4.9. W art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. użyty został termin „odwołanie”. Pojęcie „odwołanie” jest stosowane w k.p.a., w którym odwołanie od decyzji administracyjnej jest rozpoznawane przez właściwy organ administracji publicznej. Odwołanie w toku procedury administracyjnej jest środkiem zaskarżenia o charakterze dewolutywnym. Do konstytutywnych cech odwołania należy obowiązek wszechstronnego zbadania sprawy przez organ drugiej instancji i wydania stosownego rozstrzygnięcia merytorycznego. Organ odwoławczy może prowadzić postępowanie dowodowe i samodzielnie dokonywać na tej podstawie nowych ustaleń faktycznych. W takim znaczeniu termin „odwołanie” funkcjonuje w szczególności w k.p.a. Należy dodać, że warunkiem koniecznym zaskarżenia rozstrzygnięć w drodze odwołania jest nie tylko przyznanie odpowiedniej kompetencji stronie lub uczestnikowi postępowania w zakresie wnoszenia odwołań, ale również utworzenie organu kompetentnego w zakresie rozpoznawania odwołań, przyznanie temu organowi stosownej kompetencji w zakresie orzekania w drugiej instancji i unormowanie procedury odwoławczej.

Oprócz odwołania do organu administracji publicznej (w znaczeniu określonym wyżej), termin „odwołanie” występuje również w szeregu innych ustaw i oznacza w tym przypadku środek prawny rozpoznany przez sąd. Odwołanie do sądu przysługuje m.in.:

1) od decyzji organu rentowego dotyczącej ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości ZUS, a także odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej (art. 476 § 2 k.p.c.);

2) od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 479²⁸ § 1 pkt 1 k.p.c.);

3) od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2012 r. poz. 1059);

4) od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 206 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.);

5) od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 56 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.).

Analiza wymienionych przepisów ustaw prowadzi do wniosku, że termin „odwołanie” jest używany w aktach normatywnych również na określenie środka zaskarżenia do sądu powszechnego rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu prowadzonym przez pozasądowy organ władzy publicznej w pierwszej instancji. We wspomnianych wypadkach odwołanie jest rozpoznawane przez sąd powszechny o ściśle określonej kognicji i przede wszystkim wówczas, gdy ustawa procesowa tak stanowi. Wynika stąd wniosek, że użycie przez ustawodawcę pojęcia „odwołanie” odnosi się co do zasady do instytucji mającej charakter zwykłego środka odwoławczego

w toku procedury administracyjnej, chyba że ustawodawca wskaże wyraźnie w ustawie procesowej na sąd powszechny jako organ właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji organu niesądowego i określi zakres kognicji sądu w sprawie.

Skoro takie regulacje nie występują, pojęcie „odwołanie” użyte w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. należy rozumieć w podstawowy sposób jako odwołanie – zwykły środek odwoławczy w toku procedury administracyjnej.

3.4.10. Do podobnych wniosków co do znaczenia pojęcia „odwołanie” użytego w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. prowadzi analiza treści konstytucyjnego pojęcia „środek zaskarżenia”. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Odnosząc treść tego przepisu do rozstrzygnięć o charakterze administracyjnym, ustrojodawca posługuje się w nim ogólnym sformulowaniem „zaskarżenie”, ale nie precyzuje charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Konstytucyjne pojęcie „zaskarżenia” obejmuje przede wszystkim administracyjne odwołanie. Pojęcie „zaskarżenia” obejmuje także inne, niekiedy specyficzne środki prawne, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętej decyzji (zob. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41). Chodzi o wszelkie środki prawne w toku procedury administracyjnej, mające cechę dewolutywności (zob. wyroki TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99, OTK ZU nr 4/200, poz. 110; 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Zakres stosowania pojęcia „środek zaskarżenia” użytego w art. 78 Konstytucji obejmuje nie tylko postępowanie o charakterze administracyjnym, w którym rozstrzygnięcie o prawach strony następuje w postępowaniu odzwierciedlającym relacje administracyjno-prawne między podmiotem wydającym decyzje („decydującym”) a stroną (zob. wyrok z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64), ale również inne postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozpatrzenia indywidualnych spraw jednostki i innych podmiotów prawa prywatnego (zob. wyrok TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29). Może być to także ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, który wydał decyzję (zob. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178). Zawsze są to jednak środki w ramach administracyjnego toku instancji.

Wykładnia konstytucyjnego pojęcia „zaskarżenie” ma więc merytoryczne granice. Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że należy zdecydowanie odrzucić taką interpretację treści prawa, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, która prowadziłaby do uznania, iż „materialnie równoważnym” korelatem środka odwoławczego od decyzji administracyjnej jest skarga do sądu administracyjnego. Chodzi o odmiennosc zakresu i kryteriów kontroli realizowanej w ramach postępowania odwoławczego *sensu largo* oraz przez sąd administracyjny, jak i o odmiennosc podejmowanych przez te organy rozstrzygnięć (por. wyrok TK z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03). Ze względu na tę odmiennosc nie można objąć ochroną wynikającą z art. 78 Konstytucji tzw. postępowań hybrydowych, w których przysługujący stronie środek prawny, zwany odwołaniem, kierowany jest bezpośrednio do sądu powszechnego. W postępowaniu przed sądem powszechnym sąd rozpatruje sprawę w pierwszej instancji, dopiero w tym postępowaniu sąd rozstrzyga spór prawny, w którym wydający decyzję administracyjną jest stroną (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01). Taki środek nie podlega już gwarancjom zaskarżalności rozstrzygnięć administracyjnych, ale jest objęty gwarancjami prawa do sądu, w szczególności w aspekcie prawa dostępu do sądu i uruchomienia właściwego postępowania. W konsekwencji skoro wszelkie środki prawne w ramach konstytucyjnego pojęcia „zaskarżenie” przysługują w ramach struktury administracyjnej, wyłącznie w ramach administracyjnego toku instancji funkcjonuje węższe odwołanie administracyjne.

3.4.11. Sformułowanie, że „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie”, oznacza więc wyłącznie to, że postępowanie regulacyjne ma charakter jednoinstancyjny. Gdyby celem ustawodawcy w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. było wykluczenie wszelkich środków prawnych, w przepisie tym zamiast terminu „odwołanie” użyty zostałby termin „środek prawny”. Ustawodawca, chcąc wykluczyć wszelkie środki prawne przeciw określonym rozstrzygnięciom, posługuje się formułą, w myśl której od określonego rozstrzygnięcia „nie przysługuje środek prawny”. Formuła taka używana jest m.in. w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm. – por. art. 12 § 13, art. 20 § 5, art. 37 § 3, art. 145 § 4 i 5, art. 205 § 2, art. 218 § 2, art. 222 § 3, art. 254 § 2, art. 300 § 2, art. 304 § 7, art. 326 § 4, art. 346 § 3, art. 348 § 2, art. 394 § 4, art. 404 § 2, art. 405 § 2, art. 412, art. 420 § 2, art. 432 § 2, art. 436 § 3, art. 456 § 2 i art. 491a).

Na konieczność ścisłego rozumienia pojęcia „odwołanie” użytego w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. wskazuje jeszcze inny argument. W procedurze administracyjnej występują sytuacje, w których brak jest organu odwoławczego, czy to ze względu na szczególny charakter jego kompetencji, czy też umiejscowienie w strukturze administracji, np. wśród organów naczelnych. Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje wówczas prawo remonstracji, tj. prawo do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, aby zapobiec jednoinstancyjności postępowania przed tymi organami i choćby w ograniczony sposób stworzyć gwarancje realizacji dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji

administracyjnych, jednak wyraźny brak dewolutywności tego środka zaskarżenia (art. 127 § 3 k.p.a.) oraz ustalone rozumienie pojęcia „odwołanie” na gruncie k.p.a. sprawiają, że ten środek prawny tradycyjnie pozostaje poza instytucją odwołania administracyjnego. Nie jest tym samym objęty ustawowym wyłączeniem odwołania, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.

Jednoinstancyjność postępowania przed Komisją Regulacyjną nie wyklucza stosowania pozostałych środków zaskarżenia w toku procedury administracyjnej. Art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. nie wyklucza wniesienia do Komisji Regulacyjnej wniosku o wznowienie postępowania (art. 148 k.p.a.) ze względu na wadliwość proceduralne przy wydawaniu orzeczenia. Nie jest także wykluczone wniesienie wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia Komisji (art. 157 § 2 k.p.a.) ze względu na wadliwość materialne, przy czym korzystanie z tych środków uzależnione jest od innych przesłanek wskazanych w tych przepisach. Nie jest wreszcie wykluczone uchylene lub zmiana ostatecznego orzeczenia Komisji, na mocy której strona nabyła prawo, za zgodą uposażonej gminy wyznaniowej żydowskiej, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 154 i art. 155 k.p.a.).

3.4.12. Wreszcie należy wskazać, że ustawodawca nie wyklucza w art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. dopuszczalności sądowej kontroli zgodności z prawem wydanego orzeczenia Komisji Regulacyjnej.

Co więcej, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego treść art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. stanowi argument za dopuszczeniem takiej kontroli. Wymieniony przepis opiera się na ogólnym założeniu dopuszczalności różnych środków prawnych w postępowaniu regulacyjnym, gdyby bowiem ustawodawca przyjmował i formułował założenie przeciwne, zaskarżony przepis byłby zbędny. Ponadto ponieważ spośród dostępnych środków prawnych ustawodawca – jak wspomniano wyżej – zdecydował się wyłączyć jedynie odwołanie, argument *a contrario* przemawia w tym wypadku za przyjęciem dopuszczalności sądowoadministracyjnej kontroli wydawanych orzeczeń.

Jednoinstancyjność określonego postępowania przed pozasądowymi organami władzy publicznej nie jest w żadnym wypadku przeszkodą w dochodzeniu praw na drodze sądowej i nie wyklucza możliwości kwestionowania zgodności wydanego orzeczenia z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Stanowisko o generalnym przysługiwaniu drogi sądowej dochodzenia praw naruszonych przez orzeczenie komisji regulacyjnej (praw uczestników postępowania regulacyjnego, jak i praw osób trzecich) było już prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzenie braku wyczerpania przez skarżących dostępnych im formalnie środków prawnych dochodzenia praw cywilnych naruszonych orzeczeniem Komisji Majątkowej było powodem umorzenia przez Trybunał postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej w postanowieniu z 26 września 2011 r. (sygn. Ts 255/10, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 449).

3.4.13. Skoro orzeczenie Komisji stanowi przejaw szeroko rozumianej działalności administracji publicznej, to podlega ono kontroli sądów administracyjnych (art. 3 § 1 p.p.s.a.). Trybunał Konstytucyjny nie przesądza rodzaju władczego rozstrzygnięcia Komisji Regulacyjnej. Należy jednak zauważyć, że kontrola sądu administracyjnego obejmuje orzekanie w sprawach skarg zarówno na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.), jak i na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny (art. 50 § 1 p.p.s.a.), a więc uczestnicy postępowania regulacyjnego oraz każda osoba trzecia, której interes prawny został naruszony orzeczeniem Komisji.

3.4.14. Podstawą stanowiska wnioskodawcy przedstawionego w niniejszej sprawie jest pogląd NSA wyrażony w postanowieniu z 26 września 1991 r. (sygn. akt I SA 768/91), przejęty w kilku późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych, w którym uznano, że Komisja Majątkowa działająca na podstawie u.p.k.k. nie jest organem administracji państwowej ani samorządowej w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. w wersji ustalonej ustawą zmieniającą k.p.a. z 24 maja 1990 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 201), ani innym organem powołanym z mocy prawa do załatwienia spraw ze sfery administracji państwowej (samorządowej) na zasadzie art. 1 § 2 k.p.a. w wersji ustalonej ustawą zmieniającą k.p.a. z 24 maja 1990 r. NSA uznał wówczas także, że orzeczenie Komisji Majątkowej nie ma cech decyzji administracyjnej i nie jest na nie dopuszczalna skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Opierając się na tym orzeczeniu, w wyroku NSA w Warszawie z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 1570/06) uznano, że orzeczenie Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 u.p.g.ż., nie jest decyzją administracyjną wydaną przez „inny podmiot” w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a. i nie można zaskarżyć go do sądu administracyjnego. W konsekwencji NSA uznał za bezzasadne zarzuty skargi kasacyjnej spółdzielni mieszkaniowej na pismo Komisji odmawiające wznowienia postępowania zakończonego przyznaniem gminie wyznaniowej żydowskiej nieruchomości zamiennej. Warunkiem ustalenia charakteru prawnego tego pisma było ustalenie najpierw charakteru prawnego orzeczenia Komisji i w konsekwencji znaczenia braku możliwości wniesienia „odwołania” dla podnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W skardze kasacyjnej spółdzielnia argumentowała, że błędne było stanowisko WSA w Warszawie, który odrzucił

skargę spółdzielni. WSA uznał, przytaczając pogląd NSA zawarty w przywoływanym postanowieniu z 26 września 1991 r., że komisji regulacyjnych nie można uznać za „organy administracji publicznej” w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., a ponadto w obecnym stanie prawnym działanie Komisji Regulacyjnej nie dotyczy również szerszego pojęcia działalności administracji publicznej. WSA uznał także, że ani pismo o braku możliwości wznowienia postępowania, ani samo orzeczenie Komisji nie stanowią z tego powodu decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.), ani innego aktu podlegającego zaskarżeniu do WSA (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), a cała sprawa nie należy z tego powodu do jurysdykcji sądu administracyjnego. NSA uznał zarzuty spółdzielni za niezasadne i w ten sposób podzielił stanowisko WSA w Warszawie.

Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że ani w uzasadnieniu postanowienia z 26 września 1991 r., ani w uzasadnieniu wyroku z 20 grudnia 2007 r. NSA nie wyjaśnił, dlaczego działalność Komisji Regulacyjnej nie stanowi przejawu „działalności administracji publicznej” w świetle art. 30 ust. 1 i art. 32 ust. 1 u.p.g.ż. Nie wskazano argumentu świadczącego o tym, że Komisja nie załatwia w sposób władczy indywidualnych spraw, a jej orzeczenia nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza Komisją. NSA powołał się natomiast w obu orzeczeniach na argument polubownego i zbyt odległego od „zwykłych” postępowań administracyjnych charakteru postępowania regulacyjnego oraz na argument „szczególnego charakteru instytucji postępowania regulacyjnego”, który wynikać ma z uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1992 r. (sygn. W 11/91). Argument ten, jak już wskazano, nie ma zastosowania do działalności Komisji Regulacyjnej polegającej na wydaniu orzeczenia w razie niepowodzenia w doprowadzeniu do preferowanego przez ustawodawcę zawarcia ugody przez uczestników postępowania regulacyjnego.

3.4.15. Wykładnia przepisów ustawowych musi uwzględniać ich kontekst normatywny, na który składają się zarówno inne ustawy normujące materie związane w taki czy inny sposób z materią interpretowanych przepisów, jak i przepisy konstytucyjne. Przepisy ustawowe powinny bowiem być wykładane w zgodzie z Konstytucją, jeżeli wykładnia ustawy nie daje jednoznacznych rezultatów, interpretator powinien wybierać wynik wykładni najbardziej zgodny z wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi. Należy podkreślić w tym miejscu, że kontekst normatywny badanych przepisów uległ zasadniczym zmianom wkrótce po ich ustanowieniu w 1997 r.

Postępowanie regulacyjne określone w u.p.g.ż. opiera się na modelu wypracowanym przez ustawodawcę w u.p.k.k. Dlatego też organy stosujące u.p.g.ż. w naturalny sposób brały pod uwagę sposób stosowania u.p.k.k. Po uchwaleniu badanych aktów prawnych, 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja RP. Fakt ten ma znaczenie dla interpretacji badanych przepisów. Konstytucja wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie standardów prawa do sądu oraz ochrony sądowej. W myśl art. 45 ust. 1 każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd. Z kolei w myśl art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może zamykać sądowej drogi dochodzenia naruszanych wolności lub praw. Przepisy te wyrażają nie tylko nakaz ustanowienia odpowiednich unormowań prawnych przez ustawodawcę, ale zawierają również wskazówki interpretacyjne dotyczące obowiązujących unormowań prawnych dotyczących dostępu do sądu oraz zakresu drogi sądowej. W szczególności z wymienionych przepisów wynika domniemanie istnienia drogi sądowej: wszelkie spory prawne podlegają rozpatrzeniu przez sądy, o ile określony przepis ustawowy nie wprowadza wyraźnie wyjątków w tym zakresie. Z kolei, w myśl art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Z przepisu tego można wyprowadzać domniemanie kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów administracyjnych (por. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i przywołaną tam literaturę). Konstytucja w art. 165 ust. 2 poddaje pod ochronę sądową samodzielność gmin. Przepis ten podobnie jak przepisy gwarantujące prawo do sądu, ustanawia nie tylko nakazy i zakazy adresowane do ustawodawcy, ale również wiążące wskazówki interpretacyjne dla organów stosujących prawo. Stanowi on podstawę domniemania sądowej ochrony gmin.

Z dniem wejścia w życie Konstytucji nastąpiły zatem zmiany w systemie prawnym polegające nie tylko na wprowadzeniu określonych norm konstytucyjnych, ale także na zmianie treści norm wyprowadzanych z przepisów ustawowych w związku z obowiązkiem interpretacji obowiązujących ustaw w zgodzie z Konstytucją.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, unormowania ustawowe obowiązujące po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) stworzyły podstawę zaskarżania orzeczeń Komisji Regulacyjnej do sądów administracyjnych przez zainteresowane gminy oraz podmioty prywatne, o ile wydawane orzeczenia dotykałyby ich interesów. Za taką wykładnią przemawiały w szczególności przepisy Konstytucji rozszerzające zakres sądowej ochrony samodzielności gmin.

Z przedstawionych względów przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, że sądy te nie mają kompetencji w zakresie orzekania w sprawach skarg na orzeczenia Komisji Regulacyjnej, może budzić wątpliwości.

3.5. Wnioski.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzeczenie zespołu orzekającego w ramach Komisji Regulacyjnej stanowi rozstrzygnięcie sprawy spornej między uczestnikami postępowania regulacyjnego. Orzeczenie zespołu ma cechę jednostronnego władczego rozstrzygnięcia w sferze praw majątkowych gminy wyznaniowej i jednostki samorządu terytorialnego zobowiązanej do zwrotnego wydania. Władcze kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów oznacza wykonywanie określonych kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydawanie orzeczeń przez zespół orzekający Komisji Regulacyjnej stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej. W związku z tym do działalności Komisji mają zastosowanie ogólne regulacje prawa administracyjnego. W szczególności przez pojęcie „odwołania”, użyte w treści kwestionowanego przez Rzecznika art. 33 ust. 5 u.p.g.ż., należy rozumieć zwykły środek odwoławczy w toku procedury administracyjnej. Brzmienie art. 33 ust. 5 u.p.g.ż., wedle którego „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie”, oznacza, że postępowanie regulacyjne jest jednoinstancyjne. Nie wyklucza to przysługiwania innych środków prawnych. Dotyczy to nie tylko nadzwyczajnych środków zaskarżenia od orzeczenia Komisji w toku postępowania administracyjnego. Z art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. nie wynika, że została zamknięta droga sądowa od orzeczenia Komisji. Przepis ten nie zawiera treści przypisywanej mu przez wnioskodawcę i nie zamyka drogi sądowej w sprawie kontroli zgodności z prawem orzeczenia składu orzekającego Komisji Regulacyjnej.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Stanisława Biernata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do części powołanego wyroku, w której Trybunał postanowił o umorzeniu postępowania co do badania zgodności z Konstytucją art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego). Ponadto składam zdanie odrębne do uzasadnienia powołanego wyroku w części dotyczącej orzeczenia o zgodności z Konstytucją art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.; dalej: ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich), rozumianego w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej.

I. Co do postanowienia o umorzeniu postępowania.

1. Jako powód umorzenia postępowania Trybunał Konstytucyjny podał okoliczność, że art. 63 ust. 4-8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zostały uchylone przez ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89; dalej: ustawa z 16 grudnia 2010 r.). W wyniku tego, Komisja Majątkowa zakończyła działalność 28 lutego 2011 r. Zdaniem Trybunału, nie zachodzą przy tym przesłanki dokonania merytorycznej kontroli zgodności z Konstytucją uchylonych przepisów ustawowych, ponieważ nie występują okoliczności, które by na to zezwalały w świetle art. 39 ust. 1 pkt 3 albo art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Nie zgadzam się z takim stanowiskiem. Uważam, że zostały spełnione warunki orzekania merytorycznego przez Trybunał o zaskarżonych przepisach i to zarówno na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3, jak i art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2. W odniesieniu do art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w orzecznictwie wielokrotnie wyrażany był pogląd, że pomimo formalnego uchylecia przepisów ustawy należy je uważać za obowiązujące w tym znaczeniu, że mogą stanowić przedmiot kontroli zgodności z Konstytucją, wówczas gdy w czasie orzekania przez Trybunał toczą się sprawy przed organami państwowymi (organami administracyjnymi lub sądami) i na podstawie formalnie derogowanych przepisów mogą być nadal podejmowane akty stosowania prawa (decyzje administracyjne, orzeczenia sądowe). Trybunał zajął takie stanowisko m.in. ostatnio, w wydanym w pełnym składzie wyroku

z 16 października 2012 r. o sygn. K 4/10 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106), czyli niecałe pięć miesięcy przez wydaniem niniejszego wyroku, i orzekł merytorycznie, dokonując kontroli konstytucyjności przepisu formalnie nieobowiązującego.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie postanowił jednak umorzyć postępowanie bez odniesienia się do dotychczasowej linii orzecznictwa. W uzasadnieniu wyroku stwierdził, że: „[n]orma wynikająca z art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k., po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. (...) nie może być stosowana do przyszłych zdarzeń i stanów faktycznych. Skoro Komisja Majątkowa zakończyła działalność, a ustawodawca zniósł postępowanie regulacyjne, nie można mówić o obowiązywaniu normy wynikającej z art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że przepis ten utracił moc obowiązującą”.

Z takim ujęciem nie mogę się zgodzić. Należy zauważyć, że przed NSA toczy się kilka postępowań w sprawach skarg kasacyjnych na postanowienia WSA odrzucające skargi na orzeczenia Komisji Majątkowej. Informacje na temat tych postępowań były zgłaszane przez wnioskodawcę w pismach procesowych i na rozprawie. Postępowania sądownoadministracyjne zostały zawieszono w związku z toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniem, najpierw z wniosku grupy posłów, a następnie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), czyli z postępowaniem w niniejszej sprawie. Po podjęciu zawieszonych postępowań podstawami orzeczeń NSA będą m.in. zaskarżone przez RPO w niniejszej sprawie przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Należy przypomnieć, że sądy administracyjne orzekają według stanu prawnego obowiązującego w dniu, w którym zostały wydane dana decyzja, akt lub czynność z zakresu administracji publicznej poddawane kontroli (*tempus regit actum*), a więc – w kontekście dzisiejszej sprawy – według stanu prawnego obowiązującego przed uchynieniem zaskarżonych przepisów przez ustawę z 16 grudnia 2010 r. Wobec tego niewątpliwie norma wynikająca z zaskarżonych przepisów będzie – używając przytoczonego sformułowania użytego przez Trybunał – „stosowana do przyszłych zdarzeń i stanów faktycznych” w orzeczeniach NSA. Okoliczność, że Komisja Majątkowa zakończyła swoją działalność, nie ma znaczenia, bo przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej są rozstrzygnięcia Komisji, z czasu, kiedy jeszcze prowadziła swoją działalność.

3. Uważam ponadto, że nie było podstaw do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na treść normy zawartej w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Z przepisu tego wynika, że Trybunał powinien rozpoznać sprawę merytorycznie, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie nie było przesłanek orzekania na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK. W przepisie tym chodzi bowiem o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, czyli osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego, wynikających głównie z rozdziału II Konstytucji. W niniejszej sprawie nie doszło natomiast do naruszenia takich praw.

Z takim stanowiskiem nie mogę się zgodzić z dwóch powodów:

Po pierwsze, jak wynika z obserwacji stosowania zaskarżonej ustawy, występowały przypadki naruszenia praw majątkowych osób trzecich (osób prywatnych) w wyniku orzeczeń Komisji Majątkowej. Wbrew stwierdzeniom Trybunału, osoby te nie były w stanie skutecznie skorzystać z drogi prawnej ochrony swoich praw, a w szczególności były pozbawione prawa do sądu. Taki stan rzeczy wynikał z judykatury sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, które normę zawartą w art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego interpretowały jako wyłączającą wszelkie środki prawne przeciwko orzeczeniom Komisji Majątkowej. Dowodów na taką praktykę dostarczają orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, a także informacje przytoczone przez przedstawicieli wnioskodawcy na rozprawie. Są podstawy do wyrażenia poglądu, że źródłem takiego stanowiska była treść art. 63 ust. 8 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, a nie jedynie wady interpretacji czy stosowania tego przepisu.

W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunał powołał się na art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego, stosownie do którego regulacja nie może naruszać m.in. praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie. Na tej podstawie Trybunał wywodził, że prawa osób trzecich nie mogły zatem zostać naruszone. Jest to argument dalece niezadowolający. Z przytoczonego przepisu można wyprowadzić normę: „Zakazane jest takie interpretowanie i stosowanie przepisów o postępowaniu regulacyjnym, aby w ich wyniku nastąpiło naruszenie praw osób trzecich (...)”. Nie sposób jednak wykluczyć naruszenia takiej normy w praktyce. Jest to fundamentalna dla prawników kwestia rozróżnienia sfer powinności i bytu. Na analogicznej zasadzie można by argumentować, że art. 7 Konstytucji, stosownie do którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, czyni zbędnym funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego!

Trzeba też zauważyć, że nie ma znaczenia skala zjawiska naruszenia praw osób trzecich w wyniku rozstrzygnięć Komisji Majątkowej, trudna do ustalenia wskutek braku dostępnej dokumentacji. Jednakże,

w uzasadnieniu wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11), czyli dwa lata temu, Trybunał, orzekając w pełnym składzie, wyraził pogląd, że „[j]eśli się ocenia «konieczność» 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. Konieczność wydania orzeczenia dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki zachodzi wówczas, gdy hipotetycznie choćby jeden podmiot konstytucyjnych wolności i praw może skorzystać na wyeliminowaniu przez Trybunał badanego przepisu z systemu prawnego”.

Przykładem naruszenia praw osób trzecich może być np. sprawa, w której skierowana została skarga konstytucyjna do Trybunału. Komisja Majątkowa wydała orzeczenie w wyniku postępowania regulacyjnego, w którym przyznała parafii rzymskokatolickiej pewne nieruchomości, których dzierżawcami, korzystającymi z prawa pierwokupu, były osoby fizyczne. Osoby te wystąpiły do sądu cywilnego z powództwem o orzeczenie bezskuteczności orzeczenia Komisji. Sąd okręgowy odmówił uwzględnienia wniosku pozwanych o odrzucenie pozwu. Sąd apelacyjny zmienił orzeczenie sądu okręgowego i odrzucił pozew. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej. Trybunał Konstytucyjny odmówił w postępowaniu wstępnym nadania biegu skardze konstytucyjnej (zob. postanowienie z 26 września 2011 r., sygn. Ts 255/10, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 449) z uzasadnieniem, że skarżący nie wykazali naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ treścią ich żądań przed sądami nie była ochrona praw dzierżawców, ale uchylenie orzeczenia Komisji (ściśle: uznanie jego bezskuteczności). Trybunał zauważył, że „skarżący mogą uruchomić właściwe postępowanie”. Uważam tamto postanowienie za nietrafne. Skarżący niewątpliwie co najmniej uprawdopodobnili naruszenie ich praw majątkowych przez przepisy uniemożliwiające im dochodzenia ochrony tych praw wobec niemożliwości kwestionowania orzeczeń Komisji Majątkowej. Trybunał nie wskazał, jakie to właściwe postępowanie mogli uruchomić skarżący. Nie było to postępowanie cywilne, skoro właśnie skorzystanie z tej drogi skończyło się niepowodzeniem. Nie było to też postępowanie przed sądami administracyjnymi, które we wszystkich przypadkach odrzucały skargi na orzeczenia Komisji Majątkowej. Trybunał Konstytucyjny odesłał zatem skarżących donikąd. Z tych względów nie zgadzam się też ze stwierdzeniem zawartym w pkt 3.4.12. części III uzasadnienia do niniejszego wyroku, że powodem umorzenia przez Trybunał postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej w postanowieniu z 26 września 2011 r., sygn. Ts 255/10, było stwierdzenie braku wyczerpania przez skarżących dostępnych im formalnie środków prawnych dochodzenia praw cywilnych naruszonych orzeczeniem Komisji Majątkowej. Skarżący takie środki przecież wyczerпали, łącznie ze skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego.

Co do dalszego uzasadnienia zarzutu naruszenia praw osób trzecich i analizy orzecznictwa sądowego przyłączam się do zdania odrębnego sędziego Piotra Tulei.

Po drugie, w kontekście badania wystąpienia przesłanek zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie zgadzam się z poglądem wyrażonym w niniejszym wyroku, że powołany przepis dotyczy nie ochrony praw gmin, lecz jedynie wolności i praw osób fizycznych oraz prywatnych osób prawnych. Trybunał nie kwestionuje przy tym samej okoliczności, że z Konstytucji wynikają prawa gmin.

W tej zasadniczej kwestii mam inne zdanie.

Dokonując wykładni językowej, należy stwierdzić, że w art. 39 ust. 3 ustawy o TK jest mowa o „konstytucyjnych wolnościach i prawach”, natomiast nie jest powiedziane, że chodzi o prawa i wolności z rozdziału II Konstytucji, jak to przyjmuje Trybunał. Wyniki takiej wykładni powinny być jednak weryfikowane za pomocą wykładni dokonywanej za pomocą innych metod. Chodzi tu zwłaszcza o analizę pozycji gmin i rolę przyznanych im w Konstytucji praw w zestawieniu z wolnościami i prawami jednostek.

Zgadzam się z Trybunałem, że konstytucyjne prawa gmin nie są tożsame z wolnościami i prawami z rozdziału II Konstytucji. Uważam jednakże, że prawa gmin są odrębne, ale równoległe oraz ekwiwalentne wobec niektórych praw z rozdziału II Konstytucji. Warto sprecyzować, o jakie prawa gmin chodzi. Są to, po pierwsze, prawo własności i inne prawa majątkowe gmin (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) oraz, po drugie, ochrona sądowa samodzielności gmin (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Pierwsze z wymienionych praw jest ekwiwalentem prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych przez art. 64 Konstytucji. Drugie prawo jest natomiast odpowiednikiem prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny odrzucił jednak możliwość porównywania praw gmin gwarantowanych w Konstytucji z wolnościami i prawami jednostek, głównie z rozdziału II Konstytucji. Jak stwierdził: „[w] świetle przepisów Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawa publicznego o szczególnym statusie, wyposażonymi we władztwo publiczne, a także w określone uprawnienia wobec państwa”.

Z powyższą charakterystyką pozycji gmin można się zgodzić tylko częściowo, ponieważ nie oddaje ona w pełni ich charakterystyki ustrojowej. W rozważanym tu kontekście należy bowiem zauważyć, że status gmin jest w konstytucyjnym systemie złożony. W literaturze określa się to zjawisko jako „wielopostaciowość gminy” (por. J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1,

Jakość prawa administracyjnego, s. 253 i n.). Nie chodzi tu przy tym o wieloznaczność samego pojęcia „gminy”, ale o różne role, w jakich występują gminy w świetle przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych, i wynikające z nich rozmaite aspekty ich położenia prawnego.

Tak więc, można wyróżnić gminę jako: 1) wspólnotę samorządową; 2) jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego oraz 3) podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Nie jest to przy tym wyliczenie pełne.

W okolicznościach niniejszej sprawy należy zauważyć, że w świetle przepisów, które normowały funkcjonowanie Komisji Majątkowej, gmina występowała jako podmiot, który może być pozbawiony własności lub innych praw majątkowych w wyniku postępowania, w którym nie ma zapewnionego udziału i jest pozbawiony możliwości ochrony swoich praw. Charakterystyka pozycji prawnej gmin przyjęta przez Trybunał nie jest adekwatna do sytuacji gminy w świetle zaskarżonych przepisów. Gmina, która jest pozbawiana swojego majątku w wyniku orzeczenia Komisji Majątkowej, nie występuje bowiem jako organ władzy publicznej, ani nie wykonuje władztwa publicznego. W takiej sytuacji nie jest adekwatne rozróżnienie działania gminy z tytułu sprawowanego *imperium* lub *dominium*; gmina nie jest tu bowiem podmiotem podejmującym jakieś działania na podstawie prawa, ale podmiotem poddanym oddziaływaniu z zewnątrz. Taki stan rzeczy uprawdopodabnia, że mogło dojść do naruszenia konstytucyjnych praw gminy gwarantowanych przez art. 165 Konstytucji.

W omawianej sytuacji gmina występuje w pierwszej z wyróżnionych wyżej postaci: jako wspólnota samorządowa. Stanowi ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji). W gminie są wykonywane zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji). W świetle postanowień Konstytucji wspólnota samorządowa jest pojęciem prawnym, a nie tylko socjologicznym. Wspólnota taka jest podmiotem prawa i nosicielem interesu lokalnego. Własność i inne prawa majątkowe są gwarancją samodzielności majątkowej gmin i ich zdolności do zaspokajania potrzeb wspólnoty.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że zarysowana tu interpretacja statusu gminy nie ma nic wspólnego z dawnymi, naturalistycznymi teoriami, zakładającymi pozapaństwowy, a nawet „przedpaństwowy” charakter gmin. Gminy zawdzięczają swoje istnienie obowiązującemu prawu, z Konstytucją na czele. Powołanie do życia gmin jest jednak niewątpliwie odzwierciedleniem społecznej rzeczywistości: występowania więzi między mieszkańcami danego terenu i ich wspólnych interesów. Położenie gmin w świetle Konstytucji jest związane z takimi zasadami konstytucyjnymi jak: demokracja, decentralizacja i pomocniczość.

Jakkolwiek konstytucyjne prawa gmin są odrębne od praw jednostek z rozdziału II Konstytucji, są z nimi zrównane co do dopuszczalności, a nawet niekiedy konieczności, ich ochrony przez Trybunał Konstytucyjny w okolicznościach unormowanych w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Z tego wynika brak mojej akceptacji dla stanowiska Trybunału o umorzeniu postępowania dotyczącego art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

II. Co do uzasadnienia wyroku w części dotyczącej orzeczenia o zgodności z Konstytucją art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zdanie trzecie ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich.

1. Trybunał Konstytucyjny wydał tzw. wyrok interpretacyjny, w którym orzekł o zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich rozumianego w ten sposób, że nie wyłącza innych środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej niż odwołanie. Zgadzam się z Trybunałem, że niezgodne z Konstytucją jest całkowite pozbawienie gmin i osób prywatnych środków ochrony ich praw naruszonych w wyniku orzeczenia Komisji Regulacyjnej. Wyrok interpretacyjny jest jedną z możliwych formuł, jakkolwiek nie jedyłą, która stwarza szansę na zapewnienie takiej ochrony. Aprobuję zatem sentencję wyroku, jednakże zgłaszam zastrzeżenia do jego uzasadnienia.

2. Argumentacja Trybunału została oparta na wątpliwej kwalifikacji charakteru prawnego Komisji Regulacyjnej i jej orzeczeń, a także postępowania regulacyjnego oraz dopuszczalności kontroli sądowej. Budzi też zastrzeżenia wynikająca z uzasadnienia ocena, że zaskarżone przepisy były i są zgodne z Konstytucją, tyle tylko że sądy nie potrafiły ich prawidłowo zinterpretować i zastosować.

W odniesieniu do Komisji Regulacyjnej Trybunał stwierdził, że jej działalność „stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej”. Formuła ta nie została przekonująco wyjaśniona, jakkolwiek została powtórzona w uzasadnieniu sześć razy. Należy przypomnieć, że Komisja jest złożona z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin Żydowskich. Komisja rozpatruje sprawy w zespołach orzekających, w których skład wchodzi po dwóch członków spośród wyznaczonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin (art. 32 ust. 1 i 5 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich). Jest to więc ciało

kolegialne, o mieszanym, parytetowym składzie. W jej skład wchodzi przedstawiciele centralnego organu administracji rządowej oraz przedstawiciele związku zrzeszającego gminy wyznaniowe. Wynika z tego, że Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich występuje w dwóch rolach: współautora orzeczeń Komisji oraz adresata tych orzeczeń. Takie samo rozwiązanie zostało zresztą przyjęte w odniesieniu do Komisji Majątkowej oraz Komisji Regulacyjnych utworzonych na podstawie innych ustaw. Związek i gminy wyznaniowe żydowskie są beneficjentami postępowania regulacyjnego. Dla działań władczych, do których Trybunał zalicza orzeczenia Komisji, charakterystyczne jest wyraźne rozdzielenie ról: organu administracji publicznej (także w znaczeniu funkcjonalnym) wydającego akt oraz adresata (adresatów) tego aktu. Te role zbiegają się natomiast w strukturze i funkcjonowaniu Komisji Regulacyjnej. Orzeczenia Komisji bardziej przypominają zatem czynności dwustronne, konsensualne, państwa z podmiotami niepaństwowymi, będące formą działań niewładczych. Cechą charakterystyczną omawianego rozwiązania jest dążenie do konsensusu między partnerami. Przyjęcie takiego rozwiązania było zresztą uzasadnione w czasie, kiedy powstawała ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego z 1989 r., na której była wzorowana ustawa o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich. Aktualność zachowuje charakterystyka postępowania regulacyjnego zawarta w uchwale TK z 24 czerwca 1992 r. (sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 18). Trybunał poświęcił wiele miejsca reinterpretacji tej uchwały, pochodzącej sprzed 20 lat i położył nacisk na rozróżnienie między ugodami zawieranymi przed Komisją Regulacyjną a orzeczeniami Komisji, podkreślając odmienny charakter tych dwóch sposobów zakończenia postępowania regulacyjnego. Nie kwestionując istnienia tych różnic, należy zauważyć, że nie są one istotne w kontekście niniejszego wyroku. Zarówno do zawarcia ugody, jak i wydania orzeczenia niezbędne jest uzgodnienie stanowisk między przedstawicielami Ministra i Związku Gmin, czyli reprezentantem beneficjentów. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zaskarżony art. 33 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich odnosi się do orzeczeń Komisji, nie zaś do uгод; tego też dotyczyła uchwała Trybunału Konstytucyjnego o sygn. W 11/91.

Niekonsekwentne są wypowiedzi Trybunału na temat charakteru prawnego orzeczenia Komisji Regulacyjnej. Trybunał „nie przesądził tego, czy z uwagi na fakt władcze załatwianie przez Komisję spraw indywidualnych orzeczenie Komisji stanowi decyzję administracyjną czy też rozstrzygnięcie o cechach aktu administracyjnego *sensu largo*”, nie wyjaśniając, co rozumie przez to ostatnie określenie. Jeśli chodzi natomiast o cechy postępowania regulacyjnego, zdaniem Trybunału: „[n]iezależnie zatem od ostatecznej cechy orzeczenia Komisji Regulacyjnej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną jest procedurą administracyjną o znacznym stopniu autonomiczności, w którym przepisy ogólnego postępowania administracyjnego stosowane są – jeśli nie wprost, to co najmniej odpowiednio – z wyraźną preferencją dla stosowania ogólnej procedury administracyjnej dla zabezpieczenia interesów stron przed arbitralnością organu administracji publicznej”. Jeśli przez „przepisy ogólnego postępowania administracyjnego” rozumieć przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), to należy przypomnieć, że stosownie do art. 1 pkt 1 k.p.a. „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”, czyli nie normuje procedury wydawania innych „rozstrzygnięć o cechach aktu administracyjnego *sensu largo*”.

Nie bardzo wiadomo, w czym by się miała przejawiać „wyraźna preferencja dla stosowania ogólnej procedury administracyjnej” w działalności Komisji Regulacyjnej. Trybunał pominął w uzasadnieniu wyroku treść zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (M. P. Nr 77, poz. 730, ze zm.). Zarządzenie to określa m.in., które przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie w postępowaniu regulacyjnym. Jest to rozwiązanie, które powinno zostać krytycznie odnotowane przez Trybunał. Zarządzenie jest aktem prawa wewnętrznego, które – stosownie do ustalonej i wielokrotnie potwierdzonej trybunalskiej linii orzeczniczej – nie może normować stosunków między państwem a podmiotami prawa znajdującymi się na zewnątrz administracji publicznej. Omawiane zarządzenie, opublikowane w Monitorze Polskim 16 października 1997 r., tj. w przeddzień wejścia w życie Konstytucji, obowiązuje i jest stosowane także obecnie. Normuje materie przeznaczone dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, zarządzenie określa, które przepisy k.p.a., a więc ustawy, znajdują zastosowanie w postępowaniu regulacyjnym, co przesądza o tym, że stosowanie innych przepisów zostaje wyłączone. Na przykład, wyłączone (z mocy zarządzenia!) są przepisy k.p.a. statuuje ogólne zasady postępowania administracyjnego, w tym zasadę sądowej kontroli decyzji administracyjnych, przepisy dotyczące stron postępowania, odwołań czy nadzwyczajnych trybów uchylania lub zmiany decyzji. Trudno byłoby się zatem zgodzić z przytoczoną wyżej tezą Trybunału o „wyraźnej preferencji dla stosowania ogólnej procedury administracyjnej”.

3. Interpretacja art. 33 ust. 5 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich, a zwłaszcza pojęcia „odwołania”, doprowadziła Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że ustawodawca nie wyklucza dopuszczalności sądowej kontroli zgodności z prawem orzeczenia Komisji Regulacyjnej. W tym kontekście Trybunał jeszcze raz wrócił w uzasadnieniu do charakteru orzeczenia Komisji: „Trybunał Konstytucyjny nie przesądza rodzaju władczego rozstrzygnięcia Komisji Regulacyjnej. Należy jednak zauważyć, że kontrola sądu administracyjnego obejmuje orzekanie w sprawach skarg zarówno na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.), jak i na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)”. W tym miejscu już nie występuje kwalifikacja orzeczenia Komisji jako „rozstrzygnięcia o cechach aktu administracyjnego *sensu largo*”. Pojawia się natomiast koncepcja orzeczenia jako aktu dotyczącego uprawnień wynikających z mocy prawa. Koncepcja taka wydaje się jednak nie do utrzymania w świetle ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich. Nie sposób byłoby bowiem przyjąć, że uprawnienia gmin żydowskich i Związku Gmin do mienia będącego przedmiotem postępowania regulacyjnego są uprawnieniami *ex lege*.

W zarysowanym stanie prawnym nie może dziwić, że sądy administracyjne odrzucały skargi na orzeczenia Komisji; głównie chodziło zresztą o Komisję Majątkową, ale to samo odnosi się do Komisji Regulacyjnej; zbyt daleko odbiegały te orzeczenia od decyzji administracyjnych, jako przedmiotu kontroli sądownoadministracyjnej. Kontroli takiej nie ułatwiałoby stanowisko samej Komisji (w tym przypadku Komisji Majątkowej). Warto przytoczyć charakterystyczne sformułowania z uzasadnienia postanowienia WSA w Warszawie z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 65/07: „Komisja Majątkowa w W. podniosła, że jest autonomicznym, niemieszczącym się w systemie organów administracji publicznej, ciałem o charakterze arbitrażowym, niewykonującym zadań z zakresu administracji publicznej, powołanym na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.). Zarówno status ustrojowy Komisji, jak i charakter postępowania regulacyjnego prowadzonego przed Komisją Majątkową pozwalają na stwierdzenie, że Komisja ta nie może być uważana za organ administracji publicznej, a postępowanie regulacyjne nie może być kwalifikowane jako postępowanie administracyjne. Podkreślono, że działalność Komisji Majątkowej, a w szczególności prowadzone przez tę komisję postępowania regulacyjne nie mogą być kontrolowane przez sąd administracyjny”. Podobne sformułowanie znalazło się w uzasadnieniu postanowienia WSA z 14 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 895/08).

Należy się zgodzić z Trybunałem, że wejście w życie Konstytucji powinno było wpłynąć na podwyższenie standardu ochrony konstytucyjnych praw; tak się jednak nie stało. W szczególności nie zostały zmienione ustawy normujące postępowanie regulacyjne. Nie jest dla mnie zrozumiałym pogląd Trybunału, że „unormowania ustawowe obowiązujące po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126) stworzyły podstawę zaskarżania orzeczeń Komisji Regulacyjnej do sądów administracyjnych przez zainteresowane gminy oraz podmioty prywatne, o ile wydawane orzeczenia dotykałyby ich interesów. Za taką wykładnią przemawiały w szczególności przepisy Konstytucji rozszerzające zakres sądowej ochrony samodzielności gmin”.

Należy zauważyć, że przepisy powołanej ustawy rozszerzyły zakres sądowej kontroli administracji, jednakże poza zakresem objętym problematyką niniejszej sprawy. Nie zmieniały nic, ani bezpośrednio, ani pośrednio, w kwestii dopuszczalności kontroli orzeczeń Komisji Majątkowej czy Komisji Regulacyjnej.

4. Na zakończenie wróć do początku części II niniejszego zdania odrębnego: interpretacyjny wyrok Trybunału otwierający drogę do lepszej ochrony praw podmiotów dotkniętych orzeczeniami wydanymi w wyniku postępowań regulacyjnych zasługuje na aprobatę. Inną sprawą są wady uzasadnienia, wynikające z niedostatecznego uwzględnienia stanu prawa administracyjnego, które wymagały zauważenia i sprostowania.

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r. w sprawie o sygn. K 25/10, w części dotyczącej umorzenia postępowania.

2. Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Stanisława Biernata. W mojej ocenie, nie było podstaw do umorzenia postępowania w odniesieniu do art. 62 ust. 2 oraz art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.), a Trybunał powinien był rozpoznać sprawę merytorycznie.

Głównym argumentem, zdaniem Trybunału, za umorzeniem postępowania było to, że gmina (inne jednostki samorządu terytorialnego) nie jest podmiotem konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ te przysługują jedynie podmiotom prawa prywatnego *sensu stricto*. W konsekwencji do gmin (i innych jednostek samorządu terytorialnego) nie może mieć zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK, który wyjątkowo umożliwia kontrolę konstytucyjności również tych przepisów, które zostały formalnie uchylone przez ustawodawcę przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, a ponadto uważam je za niebezpieczne *pro futuro* z punktu widzenia pozycji ustrojowej polskiego samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnych gwarancji samodzielności i podmiotowości prawnej gminy.

3. O ile *prima facie* można zgodzić się z Trybunałem, że „zakres podmiotowy praw i wolności konstytucyjnych z istoty rzeczy nie obejmuje podmiotów publicznych wyposażonych we władztwo publiczne”, to już dosłowne odniesienie tej tezy do gminy budzi poważne zastrzeżenia. Przede wszystkim Trybunał nie uwzględnił złożonego charakteru podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jako podmiotu działającego nie tylko w sferze *imperium* – wykonującego władztwo publiczne, ale również w sferze *dominium*, jako podmiotu prawa prywatnego dysponującego prawem własności i innymi prawami majątkowymi. Trzeba przy tym podkreślić, że status gminy w sferze prawa prywatnego i zasada sądowej ochrony jej samodzielności, w tym w sferze majątkowej, mają podstawy konstytucyjne (zob. np. art. 165 Konstytucji) i nie mogą być uszczuplane poniżej standardu ustawy zasadniczej. Na straży konstytucyjnych praw gminy powinien stać również Trybunał.

4. Z tej perspektywy irrelevantne są te wywody, w których Trybunał wyjaśnia, że „funkcje i cele” konstytucyjnych praw gminy są inne niż w wypadku wolności i praw podmiotów prawa prywatnego. Rzecz nie w tym, na czym skupia się Trybunał, czyli analizowanie kwestii, czy gminie przysługują publiczne prawa podmiotowe określone w rozdziale II Konstytucji (co do zasady *ex natura* nie będą przysługiwały) oraz czy różnice w statusie gminy i jednostki w prawie konstytucyjnym uzasadniają ich odmiennie traktowanie (istnienie tych różnic nie budzi zastrzeżeń). Tak postawione zagadnienie niczego jednak nie dowodzi, a w szczególności nie wspiera decyzji Trybunału o umorzeniu postępowania. Co więcej, niewłaściwie oddaje ono konstytucyjny dylemat, przed którym stanął sąd konstytucyjny.

Po pierwsze, prawa gminy zagwarantowane w szczególnych przepisach Konstytucji, w tym prawo własności i jego sądowa ochrona, zostały ustanowione przez ustrojodawcę, mimo wyodrębnienia katalogu praw i wolności w rozdziale II Konstytucji. Trybunał powinien był więc przeprowadzić dowód, że tak ukształtowane prawa konstytucyjne gminy nie mieszczą się w kategorii „konstytucyjnych wolności i praw”, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Znamienne, że zakres zastosowania art. 39 ustawy o TK nie ogranicza się do podmiotów prawa prywatnego, np. obywateli. Można zatem – odmiennie niż Trybunał – twierdzić, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK zawiera zbiorczą kategorię praw i wolności, które należy rekonstruować autonomicznie na podstawie norm Konstytucji – niezależnie od tego, kto jest ich adresatem (jednostka czy gmina – osoba prawna) i w którym miejscu zostały zamieszczone. Taka wykładnia ustawy o TK pozwala realizować generalną dyrektywę *in dubio pro actione* oraz wzmocnić efektywność kontroli Trybunału. Nie bez znaczenia jest również to, że w ten sposób można uniknąć kłopotliwego wnioskowania *a contrario* z norm ustawy zasadniczej, które zawsze jest obarczone ryzykiem i najczęściej nie kończy (nie powinno kończyć) egzegezy tekstu prawnego (argumentem, którym *in casu* posłużył się Trybunał, jest konstatacja, że skoro Konstytucja określa podmioty praw i wolności konstytucyjnych za pomocą pojęcia „człowiek i obywatel”, to znaczy że – wnioskując z przeciwieństwa – nie dotyczy to gmin).

Niezależnie od powyższego, po drugie, należy także odsłonić rzeczywistą konsekwencję twierdzenia Trybunału (skądinąd trafnego), że zespół konstytucyjnych praw gminy w sferze prawa prywatnego ma swoje cele i funkcje. Wbrew temu, co zostało stwierdzone w uzasadnieniu wyroku, wynika z tego tylko tyle, że – mówiąc w uproszczeniu, które jest podyktowane formułą zdania odrębnego – gmina nie może funkcjonować jak przedsiębiorca, czyli podmiot prawa prywatnego korzystający ze swobody działalności gospodarczej w celu maksymalizacji zysku. Wykonując zadania z zakresu administracji publicznej, gmina – niezależnie od środka działania, czy to ze sfery publicznoprawnej, czy o charakterze cywilnoprawnym – musi mieć na względzie zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej i realizowanie zdefiniowanego ustawowo celu publicznego (*nota bene* wywodzenie przez Trybunał praw gminy jako „osoby prawnej prawa publicznego”, czyli bytu o autonomicznych, a być

może nawet pierwotnych, prawach względem państwa, nie tylko jest zbędne i kontrowersyjne dogmatycznie w polskim porządku konstytucyjnym, ale również osłabia argumentację Trybunału, która zmierza ostatecznie w odwrotnym kierunku). Akcentowana przez Trybunał swoistość celów i funkcji praw majątkowych gminy nie unieważnia w żaden sposób zasady ich sądowej ochrony (takich, jakimi one są – wraz ze wszystkimi ograniczeniami) i nade wszystko nie zmienia faktu, że prawa te gminie na mocy norm konstytucyjnych przysługują. *Ergo*, mają charakter praw konstytucyjnych, które podlegają ochronie.

5. Już tylko uzupełniająco trzeba odnotować, że w praktyce orzecniczej Trybunału jest czymś naturalnym, że prawa i wolności rekonstruuje się również z przepisów zamieszczonych poza rozdziałem II Konstytucji. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. istnieje domniemanie, że prawa i wolności mają postać „nazwaną” i są wprost unormowane w tekście ustawy zasadniczej. Zasada ta jest jednak ograniczana, kiedy Trybunał – najczęściej powodowany okolicznościami sprawy – potwierdza obowiązywanie prawa, które do tej pory nie zostało *expressis verbis* zadeklarowane (np. przez inferowanie norm z art. 2 Konstytucji – zob. orzecznictwo na temat zasady ochrony praw słusznie nabytych lub tzw. praw w toku). Wywodzenie przez Trybunał praw podmiotowych z przepisów spoza rozdziału II Konstytucji jest zaś zabiegiem zupełnie niespornym (zob. np. orzecznictwo TK o biernym prawie wyborczym jako konstytucyjnym prawie podmiotowym).

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10.

Nie zgadzam się z postanowieniem, że postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 62 ust. 2 oraz art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: u.p.k.k.) w zakresie, w jakim dotyczą gmin, nie mogą być przedmiotem kontroli na podstawie zarówno art. 39 ust. 1 pkt 3, jak i art. 39 ust. 3 ustawy o TK, a postępowanie w związku z tym podlega umorzeniu.

UZASADNIENIE

1. Podstawą umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w rozstrzygniętej sprawie był brak przesłanki merytorycznej kontroli zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych formalnie uchylonych, ponieważ nie zachodziły okoliczności określone zarówno w art. 39 ust. 1 pkt 3, jak i w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

2. Nie zgadzam się w tym zakresie z rozstrzygnięciem Trybunału oraz z jego uzasadnieniem.

3. Moim zdaniem, istniały przesłanki kontroli merytorycznej przez Trybunał kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) przepisów zarówno na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jak i z innych względów, na podstawie art. 39 ust. 3 tej ustawy. Treść wyroku powinna być taka sama jak w części dotyczącej ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251, ze zm.).

4. Kwestionowane przez RPO przepisy art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 u.p.k.k. już nie obowiązują. Komisja Majątkowa, która przeprowadzała restytucję na rzecz Kościoła Katolickiego mienia bezprawnie znacjonalizowanego przez władze Polski Ludowej, już zatem nie istnieje. Nie znaczy to jednak, że utrata mocy obowiązującej tych przepisów u.p.k.k. znosi spory prawne, jakie zaistniały pod ich rządami. Postępowanie przed Trybunałem wykazało, że wciąż na ich podstawie podejmowane są akty stosowania prawa. Przed NSA toczą się postępowania w sprawach skarg kasacyjnych, a przed WSA w Warszawie postępowania w sprawach skarg na orzeczenia Komisji Majątkowej. Podstawą orzeczeń tych sądów są kwestionowane przez RPO przepisy u.p.k.k.

Trybunał nie uzasadnił, dlaczego odmówił kontroli konstytucyjności przepisów, które wciąż są, mimo formalnego ich uchylecia ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 89), podstawą rozstrzygnięcia sądów administracyjnych.

5. Gminy jako takie były wyłącznie biernym adresatem rozstrzygnięć władczych w trybie postępowania przed Komisją Majątkową. W postępowaniu regulacyjnym przed Komisją Majątkową prawa majątkowe gmin zostały szczególnie ograniczone, przez pozbawienie ich statusu uczestnika postępowania (art. 62 ust. 2 u.p.k.k.). Ta kwestia była natomiast uregulowana prawidłowo w wydanych później ustawach wyznaniowych dla innych kościołów i związków wyznaniowych, przyznając zainteresowanym gminom „prawo głosu”, tj. prawo przedstawiania własnego stanowiska w sprawie, a w szczególności kwestionowania składanych operatów wyceniających nieruchomości odebrane oraz podlegające zwrotowi czy też podważania samych podstaw prawnych wniosku osoby kościelnej i jego zasadności. Stanowi to niedopuszczalne zróżnicowanie sposobu ingerencji ustawodawcy w mienie gminne będące przedmiotem decyzji Komisji Majątkowej oraz komisji regulacyjnych, nie wspominając już o ochronie w postępowaniu regulacyjnym interesów majątkowych podmiotów *stricto* prywatnych. Tymczasem istota wszystkich postępowań regulacyjnych była taka sama: zaspokojenie słuszných roszczeń reprivatyzacyjnych osób wyznaniowych, na podstawie szczególnych przepisów materialnoprawnych, uwzględniających specyfikę historycznych krzywd doznanych w okresie Polski Ludowej.

6. O ile dopuszczalne jest zróżnicowanie poziomu ochrony własności komunalnej i prywatnej, gdyż różne są ich treść i cele, o tyle jednak zróżnicowanie to musi zostać skonfrontowane z kryteriami ustanowionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (stosowanym w związku z art. 165 Konstytucji). W mojej ocenie, zróżnicowanie to pozostawało w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równej ochrony własności bez względu na jej podmiot. Taka regulacja jest niezgodna z zasadą równości, wywodzoną w tym wypadku z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takie zróżnicowanie poziomu tej ochrony było niekonieczne, niecelowe i nieproporcjonalne *sensu stricto*.

7. Wobec jednoznacznego i jednolitego orzecznictwa sądów powszechnych, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, które normę zawartą w art. 63 ust. 8 u.p.k.k. rozumiały jako normę wyłączającą wszelkie środki prawne wobec orzeczeń Komisji Majątkowej, istniała konieczność, wynikająca z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, do wydania merytorycznego orzeczenia.

8. Jak już stwierdziłem w pkt. 5 mojego zdania odrębnego, gminy jako takie były wyłącznie biernym adresatem rozstrzygnięć władczych w trybie postępowania przed Komisją Majątkową. To znaczy, że w postępowaniu o zaspokojenie słuszných roszczeń reprivatyzacyjnych Kościoła Katolickiego, na podstawie szczególnych przepisów materialnoprawnych, uwzględniających specyfikę krzywd wyrządzonych z przyczyn ideologicznych w okresie Polski Ludowej, gminy nie występowały ani w roli organu władzy publicznej (*imperium*), ani podmiotu reprezentującego ich wspólnotowe interesy majątkowe (*dominium*). Musiały przyjąć do wiadomości i wykonać decyzje Komisji Majątkowej. Taki stan rzeczy był niezgodny nie tylko z art. 165 Konstytucji, ale nieobecność gmin w tym postępowaniu w jakiegokolwiek postaci czyniła art. 63 ust. 8 u.p.k.k. niezgodnym z art. 16 Konstytucji, w którym ustrojodawca potwierdza, że gmina jest wspólnotą samorządową ogółu mieszkańców. Trybunał zignorował również treść art. 166 Konstytucji, który podkreśla, w ślad za art. 16 Konstytucji, że gmina jest wspólnotą.

9. Z tego względu nie zgadzam się również z umorzeniem przez Trybunał, który przyjął brak przesłanki określonej w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Inaczej niż Trybunał, który uznał, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodziły przesłanki orzekania na podstawie tego przepisu, bo ma on zastosowanie tylko do wolności i praw osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego (wolności i praw wynikających przede wszystkim z rozdziału II Konstytucji), twierdząc, że Trybunał powinien wydać orzeczenie merytoryczne z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Skoro tak, to znaczy, że wspólnota mieszkańców (gmina) ma interesy majątkowe, które muszą podlegać ochronie prawnej, z prawem do sądu włącznie, co z kolei gwarantuje art. 165 Konstytucji.

10. Konieczność ochrony takich praw wynika wprost z orzecznictwa Trybunału, który ponadto słusznie zwrócił ostatnio uwagę, że „Jeśli się ocenia «konieczność» 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. Konieczność wydania orzeczenia dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki zachodzi wówczas, gdy hipotetycznie choćby jeden podmiot konstytucyjnych wolności i praw może

skorzystać na wyeliminowaniu przez Trybunał badanego przepisu z systemu prawnego” (wyrok z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

11. Ustawodawca nie przesądził w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, że ochronie podlegają te tylko prawa i wolności konstytucyjne, które odnoszą się do praw człowieka i obywatela i które wymienione są w rozdziale II Konstytucji. Trybunał doprecyzował, że podmiotami tych praw mogą być wyłącznie osoby fizyczne oraz osoby prawne prawa prywatnego (podmioty prywatne). Nie są nimi gminy. I co do tego zgoda – o tyle, o ile dotyczy to wolności i praw człowieka i obywatela.

12. Sam Trybunał przesądził jednocześnie w niniejszej sprawie, że gminom służą prawa konstytucyjne, stwierdzając, że „[J]ednostkom samorządu terytorialnego przysługuje m.in. prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), prawo zrzeszenia się (art. 172 ust. 1 Konstytucji), a ich samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji)” (cz. III, pkt 2.4.1. uzasadnienia). Skoro zaś tak, to są to inne rodzajowo, ale również konstytucyjne prawa, które podlegają ochronie konstytucyjnej – równoległej do praw i wolności człowieka i obywatela.

13. Z tej racji te prawa konstytucyjne gmin: 1) prawo własności i inne prawa majątkowe; 2) prawo zrzeszenia się; 3) samodzielność – podlegają ochronie sądowej. W takich warunkach dotyczy ich art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

14. Nie przyjmując do wiadomości, w kontekście kontrolowanego w niniejszej sprawie art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. i treści nadanej mu w orzecznictwie sądów, że te trzy prawa konstytucyjne gmin służyć mają ochronie interesów majątkowych wspólnot ogółu mieszkańców gmin, Trybunał niezasadnie nie przeprowadził merytorycznej kontroli tego przepisu.

Z tych względów zgłosiłem zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Tulei
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, w części dotyczącej umorzenia postępowania w odniesieniu do art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie oraz art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa z 17 maja 1989 r.).

Uważam, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki orzekania z art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Zaskarżone przepisy wprawdzie nie obowiązują, jednak wydanie wyroku było konieczne ze względu na ochronę praw osób trzecich. Należy przypomnieć, że były one także, już po utracie ich mocy obowiązującej, przedmiotem zaskarżenia w sprawie o sygn. K 3/09 (wyrok z 8 czerwca 2011 r., OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39). Trybunał Konstytucyjny nie badał jednak wówczas przesłanek z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, gdyż przedstawiciele wnioskodawców na rozprawie, w odpowiedzi na moje pytanie, jednoznacznie oświadczyli, że wniosek nie obejmuje naruszeń praw osób trzecich. Kwestię naruszenia praw osób trzecich rozstrzygał więc Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy w niniejszym postępowaniu.

W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł zarzut naruszenia praw osób trzecich, choć uzasadnienie tego zarzutu zostało sformułowane dopiero w punkcie trzecim pisma procesowego z 26 czerwca 2012 r. i jest bardzo lakoniczne. Trybunał Konstytucyjny nietrafnie przyjmuje jednak, że na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK wnioskodawca musi uprawdopodobnić naruszenie wskazanych konstytucyjnych wolności lub praw. Wymóg uprawdopodobnienia naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK i dotyczy dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Tymczasem art. 39 ustawy o TK dotyczy wszystkich postępowań w sprawie hierarchicznej kontroli norm i określa zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że zaskarżony akt normatywny nie obowiązuje, musi z urzędu ustalić, czy orzekanie w sprawie jest dopuszczalne ze względu na przesłanki art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Obszerne

wywody o obowiązkach ciążących na Trybunale Konstytucyjnym w związku ze stosowaniem art. 39 ust. 3 ustawy o TK znajdują się w wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Zdaniem TK, zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy nie mogą być źródłem naruszenia praw osób trzecich, a ewentualne naruszenia wynikają z wadliwego ich stosowania. Nie podzielam tego poglądu. Trybunał Konstytucyjny nie dokonał analizy mechanizmu, jaki wytworzył się na podstawie zaskarżonych przepisów i doprowadził do naruszenia prawa dostępu do sądu i prawa do sądu osób trzecich. Źródłem tego naruszenia są zaskarżone przepisy, gdyby one nie obowiązywały, nie powstałby w ogóle problem konstytucyjny, z którym Trybunał Konstytucyjny ma do czynienia w niniejszej sprawie.

Ustawa z 17 maja 1989 r. przeszła znaczną ewolucję. Wprawdzie w niewielkim stopniu zmieniało się jej brzmienie, ale zasadniczo zmieniło się jej otoczenie normatywne. W warunkach państwa totalitarnego ustawa była regulacją nowoczesną. Mediacyjny sposób rozstrzygania spraw był w pełni uzasadniony w państwie, którego organy nie gwarantowały prawa do sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Z czasem rozwiązania ustawy stały się niespójne ze zmieniającymi się standardami konstytucyjnymi. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy ustawy stały się niezgodne z gwarantowanym przez art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu. Konstytucyjne prawo do sądu gwarantuje efektywną ochronę sądową. Zbadanie, czy ochrona taka na poziomie ustawowym jest rzeczywiście efektywna, wymaga skonfrontowania zaskarżonych przepisów z przepisami określającymi właściwość sądów. Chodzi przy tym nie tylko o skonfrontowanie samego brzmienia tych przepisów, ale również sposobu, w jaki były one interpretowane w orzecznictwie sądowym.

Ustawodawca słusznie wskazał w art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r., że regulacja nie mogła naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie. Sama norma tej treści nie wyklucza jednak wystąpienia sytuacji, w której ugoda zawarta przed Komisją albo jej orzeczenie jednak takie prawa naruszyły, ze względu czy to na dokonanie przez Komisję (lub strony postępowania) błędnego ustalenia okoliczności doniosłych z punktu widzenia postępowania regulacyjnego, czy też z niewiedzy Komisji o istniejących prawach osób trzecich. Po pierwsze, orzeczenie Komisji mogło prowadzić do konieczności dokonania rozliczeń z podmiotami prywatnymi (osobami trzecimi) korzystającymi dotychczas z przekazywanej nieruchomości; na zakres tych rozszczeń w określonych sytuacjach ma wpływ to, czy zobowiązaniem do zwrotu określonych nakładów jest Skarb Państwa lub gmina (np. z którymi osobą trzecią łączył stosunek umowny), czy podmiot prywatny. Po drugie, na uwagę zasługuje ryzyko, że – w trybie regulacyjnym – kościelnym osobom prawnym zostały przyznane nieruchomości, co do których istnieją rozszczenia reprivatyzacyjne osób trzecich (w szczególności jako nieruchomości zamienne). Po trzecie, przekazanie nieruchomości kościelnej osobie prawnej mogło pociągać za sobą utratę przez osoby trzecie możliwości realizacji uprawnień, które przysługują względem Skarbu Państwa lub gminy jako właścicielom nieruchomości, jeżeli podmioty te zamierzają sprzedać będącą ich własnością nieruchomość. Chodzi tu np. o prawo pierwokupu lub prawo pierwszeństwa nabycia wynikające z art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) lub art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1187, ze zm.). Wszystkie powyższe zagadnienia pojawiły się w orzecznictwie sądowym, a zapadłe w tych sprawach rozstrzygnięcia nie dają podstaw do sformułowania tezy, że pojawiające się przypadki naruszeń praw osób trzecich należy traktować jako wyjątki wynikające z niewłaściwego stosowania prawa.

Z punktu widzenia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie ma bowiem nie tyle okoliczność, czy istotnie Komisja konsekwentnie przestrzegала nakazu zawartego w art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r., lecz to, czy zaskarżone przepisy – w sytuacji, w której orzeczenie Komisji wkraczało jednak w sferę praw osób trzecich – umożliwiały tym osobom poszukiwanie efektywnej ochrony swoich praw na drodze sądowej.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje sprawa Związku Nauczycielstwa Polskiego. Sąd Najwyższy (udzielając odpowiedzi na pytanie prawne) stwierdził, że orzeczenie Komisji Majątkowej przywracające kościelnej osobie prawnej własność nieruchomości, zawierające rozstrzygnięcie w przedmiocie użytkowania tej nieruchomości przez dotychczasowego użytkownika (tu: Związek Nauczycielstwa Polskiego) oraz o obowiązku zwrotu poniesionych przez niego nakładów, wyłącza możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu użytkowania również między tym użytkownikiem i Skarbem Państwa (uchwała SN z 27 września 1996 r., sygn. akt III CZP 96/96, OSNC nr 1/1997, poz. 7). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy dokonał również interpretacji przywołanego powyżej art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy z 17 maja 1989 r., zgodnie z którym regulacja nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe osoby trzecie, w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych. W ocenie SN przepis ten odnosi się do samej regulacji, a nie do rozliczeń z nią związanych, i oznacza, że „przedmiotem regulacji, w znaczeniu przywrócenia własności kościelnej osobie prawnej, nie może być nieruchomość, którą w tzw. międzyczasie rozporządzono w sposób wymieniony w tym

przepisie, a więc nieruchomości, w stosunku do której Skarb Państwa utracił prawo rozporządzania”. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie (wydane przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie) zostało zaskarżone przez Związek Nauczycielstwa Polskiego do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Konwencji, wynikające z braku możliwości dochodzenia przez ZNP roszczeń o rozliczenie nakładów na nieruchomości przyznaną orzeczeniem Komisji Majątkowej kościelnej osobie prawnej. Specyfika stanu prawnego leżącego u podstaw tych rozstrzygnięć polegała na tym, że określone roszczenia przysługiwały użytkownikowi (na podstawie obowiązującego wówczas § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 72, poz. 311, ze zm.) o tyle, o ile Skarb Państwa pozostawał właścicielem użytkowanego gruntu; z uwagi na orzeczenie Komisji Majątkowej przyznające własność nieruchomości kościelnej osobie prawnej dokonanie takich rozliczeń stało się jednak niemożliwe.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyrok SN z 26 czerwca 1996 r., sygn. akt I CR 1/96, Lex nr 549009) pojawiło się także zagadnienie istnienia roszczeń reprivatyzacyjnych. Rozpatrując spór dotyczący ustalenia prawa własności, Sąd Najwyższy stwierdził wprawdzie, że „regulacja nie może rozstrzygać sporu o prawo własności i prawo użytkowania wieczystego między kościelną osobą prawną a osobą trzecią. W konsekwencji orzeczenie regulacyjne Komisji Majątkowej nie może stanowić przeszkody dla osoby trzeciej w dochodzeniu jej praw przed Sądem. W zakresie dotyczącym praw osób trzecich sąd nie jest związany orzeczeniem Komisji Majątkowej”. Po przekazaniu sprawy przez Sąd Najwyższy do ponownego rozpoznania, rozpatrujący sprawę Sąd Wojewódzki w Warszawie (wyrok z 23 października 1997 r., sygn. akt III C 1957/96, niepubl.) stwierdził ostatecznie, że powodowi zgodnie z dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret warszawski) przysługiwało prawo własności budynku znajdującego się na gruncie przekazaniem orzeczeniem Komisji Majątkowej kościelnej osobie prawnej w użytkowanie wieczyste. We właściwym postępowaniu administracyjnym – w sprawie rozpatrzenia wniosku o przyznanie własności czasowej (aktualnie: użytkowania wieczystego) złożonego na podstawie dekretu warszawskiego – wniosek ten nie został jednak merytorycznie rozpatrzony. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „wobec ostatecznego charakteru orzeczenia Komisji Majątkowej (...) organy administracji publicznej utraciły z datą wydania tego orzeczenia możliwość rozpatrzenia w postępowaniu administracyjnym wniosku złożonego w trybie art. 7 ust. 1 [dekretu warszawskiego]” (wyrok NSA z 8 kwietnia 2003 r., sygn. akt I SA 2017/01, niepubl.).

Poparcia tezy o istnieniu drogi sądowej dochodzenia naruszonych orzeczeniem Komisji Majątkowej praw osób trzecich nie dostarcza również wyrok SN z 23 lipca 2004 r. (sygn. akt III CK 194/03, Lex nr 174181). Sprawa rozpatrywana przez sądy nie dotyczyła bowiem oceny (podważenia) skuteczności orzeczenia Komisji z punktu widzenia praw osoby trzeciej. Jej przedmiot stanowiły rozliczenia między gminą a osobą trzecią, które dopiero powstały w związku z tym, że wskutek przekazania kościelnej osobie prawnej nieruchomości należącej uprzednio do gminy niemożliwe stało się wykonanie ugody zawartej między powodem a gminą. Orzeczenie Komisji z punktu widzenia powoda stanowiło tylko element stanu faktycznego, którego konsekwencje powinny być ustalić orzekające w sprawie sądy. Roszczenia te nie były związane ze specyfiką własności gminnej, a powód nie uczestniczył w postępowaniu przed Komisją Majątkową i dlatego w tym zakresie nie można mówić o odstąpieniu przez Sąd Najwyższy od tezy sformułowanej w przywołanym powyżej wyroku o sygn. akt III CZP 96/96. Ostatecznie Sąd Najwyższy wskazał ogólne przepisy prawa cywilnego jako właściwą podstawę rozstrzygnięcia sporu.

Sąd Najwyższy przyjął, że sądy cywilne mogą orzekać o nieskuteczności postanowień ugody zawartej przed Komisją Majątkową, jeżeli treść tej ugody przekraczała zakres spraw przekazanych jej do rozpoznania (np. ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe inne niż wymienione w art. 63 ust. 3 ustawy z 17 maja 1989 r.; por. postanowienie SN z 12 kwietnia 2007 r., sygn. akt III CSK 427/06, OSNC nr 3/2008, poz. 39). Jednocześnie jednak Sąd Najwyższy uczynił zastrzeżenie, że „Postępowanie regulacyjne nie jest postępowaniem sądowym, a przekazanie spraw rozstrzyganych w postępowaniu regulacyjnym, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości odwołania w stosunku do orzeczeń zespołu orzekającego przy komisji majątkowej (art. 63 ust. 8 [ustawy z 17 maja 1989 r.]), prowadzi do ograniczenia drogi sądowej w sprawach, które – jako cywilne – podlegają rozpoznaniu przez sąd powszechny w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu”. Należy przy tym zauważyć, że sprawa, w której orzekał SN, nie dotyczyła wpływu orzeczenia Komisji na prawa osób trzecich, które powstały przed przekazaniem nieruchomości kościelnej osobie prawnej, ale sporu pomiędzy nabywcą nieruchomości od tej kościelnej osoby prawnej a podmiotem, na rzecz którego w ugodzie zawartej przed Komisją – z przekroczeniem zakresu orzekania – ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe.

Na brak efektywnej ochrony sądowej praw osób naruszonych orzeczeniem Komisji Majątkowej wskazują także okoliczności, w których została wniesiona skarga konstytucyjna w sprawie o sygn. Ts 255/10 (zakończona

wydaniem postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, ze względu na niespełnienie jej przesłanek, zob. postanowienie TK z 26 września 2011 r., OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 449). Skarżący wnoszący skargę konstytucyjną stali na stanowisku, że przysługuje im prawo pierwokupu określonej nieruchomości; nieruchomość ta została jednak przekazana przez Komisję Majątkową kościelnej osobie prawnej jako nieruchomość zamienna. Sąd cywilny, przed którym skarżący domagali się orzeczenia bezskuteczności orzeczenia Komisji, odrzucił jednak pozew.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwał się natomiast pogląd, że komisji orzekających w postępowaniach regulacyjnych nie można uznać za organy administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.) – (por. postanowienie NSA z 26 września 1991 r., sygn. akt I SA 768/91, Lex nr 26069) i dlatego sądy administracyjne nie mają kompetencji do kontroli wydawanych przez nie orzeczeń. Wprawdzie NSA w związku z toczącymi się przed Trybunałem postępowaniami w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy z 17 maja 1989 r. powziął wątpliwość co do tego stanowiska, postępowanie w sprawie zostało jednak zawieszono do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał (por. postanowienia NSA z 26 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 687/07, Lex nr 532161 i 13 września 2011 r., sygn. akt II OSK 742/07, Lex nr 965220).

Powyższe przykłady wskazują na to, że w praktyce zdarzały się sytuacje, w których orzeczenie Komisji Majątkowej wywierało wpływ na sytuację prawną osób trzecich. Sądy albo odmawiały jednak rozpoznania spraw dotyczących podważenia skuteczności orzeczenia Komisji (okoliczności sprawy o sygn. Ts 255/10, orzecznictwo administracyjne) albo – w tych wypadkach, w których zostały wydane orzeczenia – orzekały o sytuacji prawnej ukształtowanej orzeczeniem Komisji. Zarówno sądy administracyjne, jak i cywilne akcentowały przy tym specyfikę postępowania przed komisją regulacyjną, wynikającą m.in. z art. 63 ust. 8 ustawy z 17 maja 1989 r. W efekcie ukształtowała się sytuacja, w której osoby trzecie, których prawa naruszyło orzeczenie Komisji, mogły skorzystać z drogi sądowej tylko w odniesieniu do roszczeń lub uprawnień wynikających ze stanu ukształtowanego ostatecznie orzeczeniem Komisji, nie mogły zaś kwestionować orzeczenia Komisji z punktu widzenia ochrony ich praw w zakresie przyznania własności nieruchomości kościelnej osobie prawnej. To ostatnie jest szczególnie wyraźne w tych wypadkach, w których z charakteru naruszonego prawa osoby trzeciej wynika – tak jak miało to miejsce w przytoczonej powyżej sprawie zakończonej wyrokiem NSA o sygn. akt I SA 2017/01 – że właściwym trybem jego ochrony jest tryb postępowania przed sądami administracyjnymi.

Zaskarżone przepisy tworzyły mechanizm zamykający drogę do sądu lub ograniczający możliwość sądowego rozpoznania sprawy. W efekcie ich obowiązywania sądy albo w ogóle odmawiały rozpoznania sprawy, albo sprawę rozpoznawały, ale będąc związane orzeczeniem Komisji Majątkowej, nie mogły uwzględnić roszczeń obywateli. W świetle powyższego nie mogę zgodzić się z tym, że naruszenie prawa do sądu było wynikiem błędnego stosowania prawa. Konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów wynika z tego, że były one źródłem zamknięcia drogi sądowej lub ograniczały możliwość sądowej ochrony roszczeń osób trzecich. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego ustalenie, czy i w jakim zakresie roszczenia takie są zasadne. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast zagwarantowanie sądowej ochrony na płaszczyźnie stanowienia prawa. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów otworzyłby możliwość zagwarantowania efektywnej sądowej ochrony na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. Umożnienie postępowania możliwość taką zamknęło.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK lub ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) składam zdanie odrębne do wyroku TK w tej części, w której Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: u.p.k.k.) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.) oraz zgodności art. 62 ust. 2 u.p.k.k. w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania wyłącza zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uzasadnił umorzenie postępowania w tej części tym, że, po pierwsze – art. 62 ust. 2 u.p.k.k. oraz „norma wynikająca z art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k.” utraciły moc w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, po drugie – art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie odnosi się do „praw jednostek samorządu terytorialnego, które wynikają z Konstytucji, ale mają inne funkcje i cele” (pkt 2.3.3.), a zatem nie mogą być one przedmiotem kontroli na podstawie tego przepisu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Nie zgadzam się z treścią tego wyroku we wskazanej części oraz z jego uzasadnieniem.

I

Nie ma wątpliwości, że zakwestionowane przepisy art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. zostały uchylone ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89; dalej: ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2010 r.). W związku z tym nie budzi też wątpliwości, że w zakwestionowanym zakresie utraciły one moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny przyjął jako podstawę dalszych, moim zdaniem zbędnych, rozważań o obowiązywaniu lub nieobowiązywaniu wskazanych wyżej przepisów ustawowych założenie, że formalna derogacja aktu normatywnego lub jego części, nie musi oznaczać, że zostanie on definitywnie wyeliminowany z systemu prawnego. W ślad za wyrokiem z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11), Trybunał rozróżnił „sytuacje, w których badany akt normatywny, mimo formalnej derogacji, wyznacza adresatom nakazy albo zakazy określonego zachowania (normuje przyszłe zachowania), i sytuacje, w których obowiązujące normy prawne nakazują kwalifikować zachowania lub zdarzenia z przeszłości według derogowanego aktu prawnego. W pierwszym wypadku akt normatywny obowiązuje i podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W drugim wypadku akt normatywny utracił moc obowiązującą, a jego kontrola jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 ustawy o TK”. Stosując te ustalenia do niniejszej sprawy, Trybunał stwierdził, że, po pierwsze – norma z art. 62 ust. 2 u.p.k.k. ma charakter proceduralny, a wraz z likwidacją Komisji Majątkowej, nie wyznacza ona nakazów i zakazów działania, po drugie – norma wynikająca z art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. również nie może być stosowana po wejściu w życie ustawy zmieniającej, skoro Komisja Majątkowa zakończyła działalność, a ustawodawca zniósł postępowanie regulacyjne; w rezultacie nie można mówić o obowiązywaniu tej normy. Na podstawie tych założeń TK stwierdził, że wskazane przepisy utraciły moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Nie zgadzam się z takim wyjaśnieniem utraty mocy obowiązującej przepisów poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego, a w rezultacie ze stwierdzeniem, że zakwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą wedle kryteriów wskazanych w wyroku z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08.

Przyjmuję, że hipotezą przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest objęta, pomijając tzw. trudne przypadki, sytuacja kwalifikowana przez ten przepis jako „utrata mocy obowiązującej” przepisu, przy czym nie ma racjonalnych podstaw do przyjmowania, aby określeniu „utrata mocy obowiązującej” użytemu w art. 39 ust. 1 pkt 3 nadawać różne znaczenia, zwłaszcza gdy, jak w niniejszej sprawie, przepisy art. 62 ust. 2 i art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k. formalnie utraciły moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny w bogatym orzecznictwie konstruował inne niż formalne kryteria utraty mocy obowiązującej przepisów poddanych jego kontroli, rozróżniał między dalszym obowiązywaniem i stosowaniem formalnie uchylonych przepisów prawa, oceniał obowiązywanie derogowanego aktu przez przyzmat skutków prawnych przepisów derogowanych itd. W moim przekonaniu przyjmowanie innych niż formalne kryteriów utraty mocy obowiązującej przepisu dla potrzeb wykładni i stosowania art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest po pierwsze – nieracjonalne, bo uwzględniając te różnorodne kryteria obowiązywania lub nieobowiązywania przepisów prawnych, niekiedy trudno jest ostatecznie przesądzić, czy dany akt normatywny, który formalnie został uchylony, nadal obowiązuje, a jeśli nadal obowiązuje, to wedle jakich zasad i kryteriów; po drugie – nie zamyka ani nie ogranicza, ze względu na treść art. 39 ust. 3 ustawy o TK, kontroli konstytucyjności aktu, który utracił moc obowiązującą, jako formalnie derogowany z systemu prawnego, jak wskazane przepisy ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 39 ust. 3 ustawy o TK jest bowiem pragmatycznie jasny i wymaga jedynie dokonania przez Trybunał starannej oceny, czy kontrola przepisu nieobowiązującego w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W rezultacie nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zawartym *implicitie* w uzasadnieniu niniejszego wyroku, że do stwierdzenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie jest wystarczające ich uchylenie przez

ustawę zmieniającą od dnia 1 marca 2011 r., zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu niniejszego wyroku nie identyfikuje ani nie rozważa żadnych problemów intertemporalnych związanych z ich ewentualnym dalszym obowiązywaniem.

Dalsza argumentacja Trybunału Konstytucyjnego na rzecz tezy o nieobowiązaniu formalnie derogowanych przepisów dotyczy nie tyle samej kwestii obowiązywania lub nieobowiązania tych przepisów, lecz skutków prawnych, jakie mogą lub nie mogą one wywoływać od 1 marca 2011 r. Argumenty dalszego stosowania przepisów nieobowiązujących lub skutków, jakie wywołały lub będą wywoływać w przyszłości, są niewątpliwie relewantne konstytucyjnie, ale z perspektywy art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, bo kwestia „konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw” jest nieuchronnie uwarunkowana takim czy innym dalszym oddziaływaniem uchylonego prawa na sytuację prawną i faktyczną jego adresatów.

Nie zgadzam się z argumentacją Trybunału o innym niż formalne nieobowiązaniu kwestionowanych przepisów, gdyż jest oczywiste, że podstawowe dla niniejszej sprawy przepisy art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k., nie tylko mogą być stosowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., ale w rezultacie niniejszego orzeczenia TK będą stosowane w sprawach zawisłych przed sądami administracyjnymi, które zgodnie interpretują te przepisy jako czyniące niedopuszczalnymi skargi na orzeczenia Komisji Majątkowej do sądu administracyjnego. Gdyby zatem przyjąć szeroką koncepcję obowiązywania aktu normatywnego, zaprezentowaną w niniejszym orzeczeniu, to należałoby konsekwentnie uznać, że przepisy art. 63 ust. 8 w związku z art. 63 ust. 4 zdanie trzecie u.p.k.k., mimo ich uchylecia, nadal obowiązują, a zatem zbędna jest ich ocena pod kątem art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

II

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK, nie umarza się postępowania przed Trybunałem w wypadku utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny, gdy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, czy zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowiłby skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Uzasadniając umorzenie, Trybunał ograniczył się do zbadania tylko pierwszej z wymienionych przesłanek, stwierdzając kategorycznie, że art. 39 ust. 3 ustawy o TK dotyczy konstytucyjnych wolności i praw podmiotów prawa prywatnego. Nie odnosi się natomiast do praw jednostek samorządu terytorialnego, które wynikają z Konstytucji, ale mają inne funkcje i cele. Następnie, niejako uściślając to sformułowanie, stwierdził, że określenie „wolności i prawa konstytucyjne” ma utrwalone znaczenie i odnosi się do praw obywateli, osób fizycznych. W jeszcze innym miejscu stwierdza generalnie, że wolności i prawa konstytucyjne przysługują osobom prawnym prawa prywatnego, chyba że z istoty danego prawa wynika, że przysługuje ono wyłącznie osobie fizycznej. Zakres podmiotowy praw i wolności konstytucyjnych z istoty rzeczy nie obejmuje podmiotów publicznych wyposażonych we władztwo publiczne (2.3.2.).

III

Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dotyczy jednostek samorządu terytorialnego, wymaga moim zdaniem uprzedniej identyfikacji problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Komisja Majątkowa była organem administracji publicznej właściwym na mocy ustawy do wydawania m.in. wiążących prawnie orzeczeń ostatecznych, których treścią jest m.in. przeniesienie na rzecz Kościoła lub związków wyznaniowych własności nieruchomości przejętych uprzednio przez państwo lub przekazanych gminie w trybie ustawy „komunalizacyjnej”. Nie budzi wątpliwości, że konsekwencją prawną ostatecznego orzeczenia Komisji Majątkowej jest odjęcie własności nieruchomości gminnej i przejście własności tej nieruchomości na rzecz wnioskodawcy (kościelnej osoby prawnej). W rezultacie orzeczenie Komisji Majątkowej powoduje

uszczerplenia mienia gminnego i w tym sensie stanowi ingerencję władzy publicznej w sferę chronionej konstytucyjnie własności gminnej. Ingerencja władzy publicznej w konstytucyjnie chronioną własność gminy jest tym bardziej drastyczna, że jak wynika to z praktyki stosowania przepisów ustawy regulacyjnej, jednostka samorządu terytorialnego, czyli podmiot własności gminnej, nie miała zagwarantowanego ustawowego udziału w postępowaniu regulacyjnym dotyczącym bezpośrednio jej chronionego konstytucyjnie prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

Podkreślenia wymaga także, że pozbawienie gminy własności nieruchomości orzeczeniem Komisji Majątkowej nie pozostaje w żadnym uchwytnym konstytucyjnie związku ze statusem gminy jako osoby prawa publicznego, z charakterem prawnym własności gminnej czy z wykonywaniem przez gminę jakichkolwiek zadań publicznych. Gmina zostaje pozbawiona części chronionego konstytucyjnie mienia tylko dlatego, że nieruchomości podlegająca postępowaniu regulacyjnemu stanowi składnik mienia gminnego.

Trybunał, uznając, że gminy nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw, podkreślił, że jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi prawa publicznego o szczególnym statusie, wyposażonym we władztwo publiczne. Przywiązuje tym samym duże znaczenie dla ich statusu jako „osób prawnych prawa publicznego”. W związku z tym wymaga podkreślenia, że z kontekstu systemowego art. 165 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, że ustrojodawca, posługując się w zdaniu pierwszym ustępu pierwszego pojęciem „osobowość prawna”, użył go na oznaczenie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do występowania w majątkowych stosunkach prawa cywilnego we własnym imieniu, a w zdaniu drugim ustanowił, że przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. W art. 165 ust. 1 Konstytucji mowa jest zatem wyłącznie o osobowości prawnej (osobach prawnych) prawa cywilnego (prawa prywatnego). Z perspektywy celu, treści i funkcji powyższego przepisu dokonany w uzasadnieniu wyroku TK arbitralny podział osób prawnych na osoby prawne prawa publicznego i osoby prawne prawa prywatnego jest irrelevantny i nie może stanowić uzasadnienia przedstawionej w nim interpretacji art. 165 Konstytucji, w tym zwłaszcza przyjęcia przez Trybunał, że przepis ten nie ustanawia na rzecz gmin prawa konstytucyjnego w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK, bo gmina jest osobą prawa publicznego, a osobom prawnym prawa publicznego, wyposażonym we władztwo publiczne, generalnie nie przysługują prawa i wolności konstytucyjne.

Tymczasem dokonany przez Trybunał Konstytucyjny podział osób prawnych na osoby prawne prawa publicznego i osoby prawne prawa prywatnego jest arbitralny, ponieważ w uzasadnieniu niniejszego wyroku nie przedstawiono żadnych kryteriów tego podziału, ani też bliższej prawnej charakterystyki tych osób prawnych. Tymczasem taka kategoryzacja osób prawnych nie jest powszechnie akceptowana w doktrynie ani w orzecznictwie sądowym. Konstrukcja osobowości prawnej prawa publicznego jest ponadto przedmiotem mających odległą historię sporów i kontrowersji doktrynalnych, począwszy od wyraźnego kwestionowania istnienia osobowości prawa publicznego, skończywszy na pesymistycznych opiniach o niemożliwości sformułowania stanowczych i niepodważalnych kryteriów rozróżnienia między osobami prawnymi prawa publicznego i osobami prawnymi prawa prywatnego. Przyjmowane niekiedy za podstawę tego podziału kryterium własnościowe jest zawodne, bo nie uwzględnia wewnętrznego zróżnicowania przedmiotu własności gminnej na te składniki mienia gminnego, które służą wykonywaniu zadań publicznych, i te, które nie służą temu celowi. Inne kryteria podziału są niekompletne lub zawodne, a w każdym razie nie są powszechnie akceptowane. W rezultacie status danej osoby (fizycznej i prawnej) jako podmiotu konstytucyjnych praw i wolności jest wprost zależny od nieznanych, a co najmniej niejasnych albo arbitralnych, przez to niepewnych, a w każdym razie nieopartych na Konstytucji kryteriów wyróżniania osób prawnych prawa publicznego i osób prawnych prawa prywatnego, co niewątpliwie nie służy dobrze ochronie konstytucyjnych praw i wolności.

Z perspektywy teleologicznej wyposażenie gmin w osobowość prawną służyło trzem konstytucyjnym celom, a mianowicie uczynieniu gmin równoprawnym podmiotem własności i innych praw majątkowych, wyodrębnieniu mienia gminnego i podkreśleniu odrębności organizacyjnej gmin od państwa.

Z tej samej perspektywy przyznanie gminom osobowości prawnej służy głównie, jeśli nie wyłącznie, celom obrotu prawnego w sferze stosunków majątkowych prawa cywilnego, nie zaś zapewnieniu wykonywania władzy publicznej, tradycyjnie przypisywanej państwu. Nie ma bowiem wątpliwości, że posiadanie osobowości prawnej nie jest koniecznym warunkiem sprawnego i praworządnego wykonywania władzy publicznej przez gminy. Więcej, zadania z zakresu administracji publicznej w przeważającej mierze nie są wykonywane przez gminy jako osoby prawne, lecz przez ich organy, które w tych sferach nie działają w imieniu i na rachunek gminy, lecz na podstawie osobnych kompetencji przyznanych tym organom przez odnośne ustawy. Tymczasem Trybunał zdaje się nie odróżniać gminy jako osoby prawnej od organu gminy działającego w imieniu tej osoby prawnej oraz gminy jako osoby prawnej od organu tej osoby prawnej jako organu administracji publicznej, gdy stwierdza na s. 26 uzasadnienia, że „organy władzy publicznej z istoty rzeczy wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności”. Stwierdzenie to jest prawdziwe w odniesieniu do organów

administracji publicznej, lecz nieadekwatne w stosunku do osób prawnych, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego w sferze prawa własności.

Kategorycznie nie mogą zgodzić się z poglądem, że art. 165 ust. 1 Konstytucji nie ustanawia konstytucyjnie chronionego prawa gmin do własności i innych praw majątkowych, a w rezultacie nie może stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, takich jak zakwestionowane w niniejszym postępowaniu, które upoważniają organ administracji publicznej, jakim jest bez wątpienia Komisja Majątkowa, do odjęcia prawa własności nieruchomości stanowiących mienie gminne w postępowaniu regulacyjnym, w którym zainteresowana gmina nie miała ustawowo zapewnionego uczestnictwa. Wszelkie odniesienia TK do charakteru prawnego gminy jako osoby prawa publicznego, charakteru własności gminnej, wykonywania zadań publicznych przez gminę nie mają znaczenia dla sprawy rozpoznawanej przez Trybunał, bo w żadnym zakresie nie chodzi w niej o wykonywanie przez gminy władzy publicznej czy zadań publicznych, lecz wyłącznie o ingerencję państwa w chronioną konstytucyjnie sferę własności gmin. Prawo własności gmin jest ich prawem konstytucyjnym, co stwierdza *expressis verbis* art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Jest prawem konstytucyjnym w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Należy podkreślić, że art. 165 ust. 1 Konstytucji ma w niniejszej sprawie zastosowanie jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów, nie zaś jako kryterium oceny zdolności wnioskowej lub skargowej gmin, której Trybunał dosyć konsekwentnie im odmawia, uznając – moim zdaniem – błędnie, że art. 165 ust. 1 nie przyznaje gminom prawa konstytucyjnego, które przysługują – zdaniem Trybunału – tylko osobom fizycznym i osobom prawnym prawa prywatnego. Wyłączając z zakresu beneficjentów tego przepisu wszystkie bez wyjątku jednostki samorządu terytorialnego, Trybunał idzie krok dalej, wyłączając z zakresu stosowania art. 165 Konstytucji także te wszystkie osoby prawne, które potencjalnie mają status osób prawnych prawa publicznego. Trybunał wprawdzie przyznaje, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawa wynikające z Konstytucji (pkt 2.4.), jednakże art. 39 ust. 3 ustawy o TK ich nie dotyczy, inne są bowiem funkcja i cel tych praw. Trybunał nie wyjaśnia jednak, jakie dokładnie są to cele i funkcje, zwłaszcza gdy chodzi o konstytucyjne prawo własności jednostki samorządu terytorialnego.

Stanowisko Trybunału w kwestii podmiotowości gminy w sferze własności nie uwzględnia bogatego orzecznictwa TK dotyczącego szczególnego znaczenia własności gminnej w systemie ustrojowym RP oraz jej ochrony, w szczególności zaś wyroku TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4), w którym Trybunał wypowiedział się obszernie w tych kwestiach. Trybunał podkreślił w szczególności, że: „Ochrona własności komunalnej ma niewątpliwie szczególne znaczenie. Samo bowiem wyodrębnienie mienia komunalnego stanowi konsekwencję istnienia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego. Wyposażenie samorządu terytorialnego w majątek ma zapewnić mu samodzielność oraz zabezpieczenie jego podmiotowości prawnej. W tym znaczeniu jest wartością konstytucyjną, która wymaga ciągłego ugruntowywania. W doktrynie reprezentowany jest pogląd, że istnienie własności komunalnej jest samo w sobie funkcją samorządu terytorialnego, który po to, by stać się skutecznym narzędziem decentralizacji władzy politycznej, musi mieć wsparcie w decentralizacji władzy gospodarczej (...). Za takim rozumowaniem przemawia szereg argumentów, które dadzą się wywieść z art. 165 ust. 1 Konstytucji oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału:

– po pierwsze – własność komunalna stanowi zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawna, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe. Dzięki niej – jak podkreśla się w literaturze – zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej (...). Art. 165 ust. 1 Konstytucji tworzy więc materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego,

– po drugie – własność jednostek samorządu terytorialnego spełnia szczególną, konstytucyjną rolę, ponieważ, jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r. «(...) decyduje (...) o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli» (sygn. K 8/98, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 87).

– po trzecie – przyznane jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności podlega konstytucyjnej ochronie (...). Stanowiący punkt odniesienia dla kształtowania tej ochrony art. 165 ust. 1 Konstytucji ma istotne znaczenie, ponieważ eksponuje ścisłą więź prawa własności jednostki samorządu terytorialnego z jej podmiotowością. Z tych też względów własność jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar ustrojowy, przynajmniej w takim zakresie, w jakim stanowi zabezpieczenie: z jednej strony – ich samodzielności, z drugiej zaś – możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, wynikających z odpowiednich ustaw. Za każdym więc razem kiedy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego,

oddziałuje na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną tego typu podmiotów prawa. Należy mieć na uwadze okoliczność, że zasadnicze standardy dotyczące statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w Konstytucji, co wskazuje na to, że ustrojodawca dostrzegając wyjątkowo silną potrzebę zabezpieczenia ich podmiotowości prawnej.

– po czwarte – wprowadzie własności komunalnej nie można ujmować – tak jak i prawa własności w ogóle – w kategoriach absolutnych, jednakże nie można jej także traktować gorzej niż własności innych podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego, w mniejszym lub większym stopniu, partycypują w kosztach dokonujących się reform i może to stanowić podstawę także do uzasadnionych ograniczeń ich prawa własności. Jednakże – jak zauważył Trybunał – «im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe» (sygn. K 18/95, *op.cit.*, s. 21). Rezygnacja z wyodrębnienia różnych typów i form własności (...) oznacza także rezygnację ze zróżnicowania w zakresie ochrony prawa własności ze względu na podmiot tego prawa. W takim stanie rzeczy prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego «jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 kodeksu cywilnego (...). W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (a więc przyznanie prawa własności i innych praw majątkowych), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli(...)».

W konkluzji stwierdzam, że zakwestionowane przepisy, formalnie derogowane ustawą zmieniającą z 16 grudnia 2010 r., utraciły wprowadzie moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, lecz jednocześnie wydanie orzeczenia przez Trybunał było konieczne dla ochrony konstytucyjnego prawa gmin do własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku TK z dnia 13 marca 2013 r. o sygn. K 25/10. Motywuję to przeświadczeniem, że Trybunał Konstytucyjny w związku z niniejszą sprawą był obowiązany wydać postanowienie sygnalizujące występowanie uchybień w prawie, których usunięcie przez ustawodawcę jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o TK, Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Przepis ten ustanawia prawny obowiązek wydania tzw. postanowienia sygnalizacyjnego, jeżeli zaistnieją ustawowo określone przesłanki. Nakaz działania Trybunału (a nie jedynie możliwość) wyprowadzam, po pierwsze, stąd, że art. 4 ust. 2 ustawy o TK posługuje się trybem oznajmującym („Trybunał przedstawia”) (por. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 73). Po drugie zaś, obowiązek podjęcia określonych czynności wynika z ustrojowej funkcji Trybunału Konstytucyjnego ochrony nadrzędności Konstytucji jako najwyższego prawa w kraju (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 12), określającego w szczególności merytoryczne i formalne wymogi dotyczące całego systemu prawnego Rzeczypospolitej. Jeden z instrumentów realizacji powyższej funkcji, obok podstawowego, jakim jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm (art. 188 Konstytucji), stanowi wydawanie postanowień o charakterze „informacyjno-profilaktycznym”, przewidzianych w art. 4 ust. 2 ustawy o TK (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 329). Powinność korzystania z tego środka znajduje uzasadnienie chociażby w nakazie realizacji dobra wspólnego odnoszonego nie tylko do obywateli, lecz także do innych konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionych podmiotów (por. J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 455-456). Przy tym kompetencje Trybunału Konstytucyjnego są szczególnie istotne w tym kontekście, skoro jeden z elementów dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 1 Konstytucji), to demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji), warunkowane również spójnym systemem unormowań, w którym występuje zgodność (wewnętrzna koherencja) w ramach zbioru norm obowiązujących (por. I. Chojnacka, *Sygnalizacja w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” nr 1/2000, s. 82).

2. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o TK, ustawową przesłanką wydania przez Trybunał postanowienia sygnalizacyjnego jest stwierdzenie uchybień w prawie, których usunięcie ma realizować cel w postaci spójności systemu prawnego. Jak wywodzi I. Chojnacka, instytucja ta ma spełniać rolę uzupełniającą w sytuacjach, gdy z różnych względów Trybunał nie może skorzystać z konstytucyjnej funkcji kontroli norm (np. związanie granicami wniosku) albo gdy uchybienie w prawie nie polega na sprzeczności hierarchicznej lub też ma charakter wady formalnej opartej na innym kryterium niż sprzeczność między normami prawa (zob. I. Chojnacka, *op.cit.*, s. 86). Z zaistnieniem jednego z tych warunków Trybunał Konstytucyjny miał do czynienia w sprawie o sygn. K 25/10. Ujawniły się na jej tle uchybienia w prawie polegające na naruszeniu zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji) związane z likwidacją Komisji Majątkowej rozpatrującej sprawy regulacyjne Kościoła katolickiego i kontynuowaniem funkcjonowania Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej, Komisji Regulacyjnej do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Komisji Regulacyjnej oraz Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich. Trybunał, ze względu na związanie granicami wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie mógł stwierdzić niekonstytucyjności odpowiednich unormowań ustawowych. W związku z tym był obowiązany do skorzystania z instrumentu sygnalizacyjnego wskazanego w art. 4 ust. 2 ustawy o TK.

3. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych oznacza, że wszystkie kościoły i związki wyznaniowe posiadające wspólną cechę istotną powinny być traktowane równo. Jednocześnie, w ocenie Trybunału, zasada ta zakłada odmienne traktowanie kościołów i związków wyznaniowych, które nie mają wspólnej cechy istotnej z punktu widzenia danej regulacji (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28). Z takiego ujęcia wynika zakaz dyskryminacji i uprzywilejowania kościołów w sprawie, w której wszystkie spełniają określone przez prawo wymogi (zob. wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163). Państwo nie może udzielać dodatkowych (wyjątkowych) uprawnień jednemu z kościołów lub związków wyznaniowych w sytuacji, kiedy im wszystkim można przypisać identyczne przymioty. Nie znaczy to jednocześnie, że nie są dopuszczalne konstytucyjnie pewne różnicowania statusu poszczególnych wyznań (por. S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych*, [w:] *Zasada równości w prawie*, red. H. Zięba-Zalucka, M. Kijowski, Rzeszów 2004, s. 95). Różnicowanie to wynika już chociażby z wprowadzenia w art. 25 ust. 4 i 5 Konstytucji odmiennych prawnych form regulacji stosunków z państwem i wyróżnienia w ten sposób sytuacji Kościoła katolickiego, którego relacje normuje umowa międzynarodowa zawarta przez Stolicę Apostolską.

W tym kontekście oczywiste jest twierdzenie o różnicowaniu w ramach aktualnie obowiązującego stanu prawnego sytuacji prawnej Kościoła katolickiego oraz innych kościołów, w odniesieniu do których nadal funkcjonują komisje regulacyjne orzekające o zwrocie upaństwowionego majątku. Wszystkie te podmioty odznaczają się w równym stopniu określoną cechą istotną (ich majątek został przejęty przez państwo i przysługuje im roszczenie o jego zwrot), a mimo to jeden z elementów tego zakresu podmiotowego (Kościół katolicki) został pozbawiony uprawnień do dochodzenia swoich praw w drodze postępowania regulacyjnego prowadzonego przed komisją, w której składzie zasiadają przedstawiciele tego Kościoła. Jednocześnie nie można skutecznie bronić poglądu, że w tym przypadku doszło do konstytucyjnie uprawnionego odstępstwa od zasady równouprawnienia, ze względu na spełnienie merytorycznych wymogów takiego ograniczenia, które zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji (o konieczności wykładni art. 25 ust. 1 Konstytucji w nawiązaniu do koncepcji sformułowanych na tle art. 32 Konstytucji – zob. L. Garlicki, uwagi do art. 25, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 10). Powyższy wniosek o naruszeniu zasady równouprawnienia znalazł również potwierdzenie podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w wypowiedziach przedstawicieli Sejmu i Prokuratora Generalnego.

4. W kontekście stwierdzonego naruszenia zasady równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych należy dodatkowo ustosunkować się do problemu tego, że ustawodawca nie może podejmować jednostronnych ingerencji w sferę stosunków między poszczególnymi kościołami i innymi związkami a państwem. Taka ingerencja, w świetle art. 25 ust. 5 Konstytucji, wymaga bowiem poszukiwania rozwiązań prawodawczych o charakterze konsensualnym. Wobec tego Minister Administracji i Cyfryzacji przeprowadził konsultacje z zainteresowanymi kościołami i związkami wyznaniowymi dotyczące odpowiednich zmian ustawowych zmierzających do wyrównania ich sytuacji prawnej i sytuacji prawnej Kościoła katolickiego. W wyniku tych konsultacji Minister poinformował, że prace odnośnych komisji regulacyjnych będą kontynuowane, a dotychczasowe prace

legislacyjne – zaniechane (zob. stanowisko Ministra Administracji i Cyfryzacji z 31 stycznia 2013 r. złożone w sprawie o sygn. K 25/10 na wniosek przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego). *Prima facie* wyżej wskazane okoliczności czynią bezprzedmiotowym obowiązek wydania postanowienia sygnalizacyjnego w sprawie o sygn. K 25/10.

W związku z powyższym stoję na stanowisku, że zakres przedmiotowy spraw związanych ze „stosunkami między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi” (art. 25 ust. 5 Konstytucji) nie obejmuje kwestii zwrotu kościołom i innym związkom wyznaniowym majątku przejętego przez państwo (w tym również funkcjonowania tzw. komisji regulacyjnych). Wynika to stąd, że wskazane zagadnienie nie zostało objęte normowaniem umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Stolicą Apostolską – konkordatu podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), a ma swoje podstawy w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.) uchwalonej przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Zasada równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych implikuje wniosek, że ustalenie przedmiotu czynności dwustronnej przewidzianej w art. 25 ust. 5 Konstytucji powinno następować na podstawie umowy międzynarodowej zawartej z Kościołem katolickim i tych unormowań ustawowych odnoszących się do tego Kościoła, które uchwalono po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. (i objęto, zgodnie z art. 27 konkordatu, procedurą uzgadniania). W tych granicach nie mieści się rzecz jasna problematyka zwrotu majątku kościelnego. Podobny pogląd wydaje się formułować L. Garlicki, według którego: „[m]ożna (...) twierdzić, że przedmiotowy zakres konkordatu odzwierciedla sposób rozumienia przez państwo sfery stosunków objętych wymogiem konsensualnej regulacji” (L. Garlicki, *op.cit.*, s. 21). Innymi słowy, dotychczasowe negatywne stanowisko zainteresowanych kościołów i związków wyznaniowych w sprawie likwidacji komisji regulacyjnych nie stanowi przeszkody dla prac legislacyjnych zmierzających do zapewnienia zgodności stanu prawnego z zasadą równouprawnienia wynikającą z art. 25 ust. 1 Konstytucji. Tym samym wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia sygnalizacyjnego w związku ze sprawą o sygn. K 25/10 było uzasadnione.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r. o sygn. K 25/10.

28

WYROK
z dnia 26 marca 2013 r.
Sygn. akt K 11/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Rady Ministrów, na rozprawie w dniu 26 marca 2013 r., połączonych wniosków Prokuratora Generalnego z:

- 1) 20 lutego 2012 r. (sygn. PG VIII TKw 7/12) o zbadanie zgodności:
 - a) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, 3 i 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 983) z art. 22 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) 11 kwietnia 2012 r. (sygn. PG VIII TKw 17/12) o zbadanie zgodności:
 - a) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 - b) § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7, § 8, § 9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4 oraz § 14 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 17, poz. 154) z art. 14 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a, jak również z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 i Nr 210, poz. 2135, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2008 r. Nr 66, poz. 402, z 2009 r. Nr 22, poz. 120 i Nr 85, poz. 716, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 117, poz. 677 oraz z 2012 r. poz. 664),

2) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 664 i 951)

– są niezgodne z art. 41 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepisy wymienione w części I wyroku tracą moc obowiązującą z dniem 5 czerwca 2013 r.

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 kwietnia 2013 r. w Dz. U. poz. 444.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. Prokurator Generalny 20 lutego 2012 r. wystąpił z wnioskiem (sygn. PG VIII TKw 7/12) o zbadanie zgodności:

a) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, 3 i 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 983; dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2010 r.) z art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Prokurator Generalny 11 kwietnia 2012 r. wystąpił z wnioskiem (sygn. PG VIII TKw 17/12) o zbadanie zgodności:

a) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.; dalej: ustawa o BOR) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7, § 8, § 9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4 oraz § 14 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 17, poz. 154; dalej: rozporządzenie z 1 lutego 2002 r.) z art. 14 ust. 3 ustawy o BOR oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ upoważniają organ władzy wykonawczej do określenia w rozporządzeniu materii, która nie została uregulowana w ustawie bądź została w niej uregulowana jedynie fragmentarycznie. Ponadto art. 14 ust. 3 ustawy o BOR nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowane upoważnienia ustawowe są również niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając ten zarzut, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że środki przymusu bezpośredniego wkraczają głęboko w sferę praw i wolności jednostki, a niektóre z nich, jak chociażby użycie siły fizycznej, pałki służbowej czy siatki obozowej, mogą powodować skutki na pograniczu między ograniczeniem wolności a naruszeniem nietykalności osobistej. Z tego względu sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego może być regulowany tylko w ustawie.

Prokurator Generalny wskazał również, że kwestionowane przepisy rozporządzeń są niezgodne z ustawowymi upoważnieniami oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie mają charakteru wykonawczego, a ponadto regulują materie nieunormowane bądź unormowane jedynie fragmentarycznie w ustawie oraz godzą w konstytucyjne gwarancje dochowania przesłanek ograniczania wolności osobistej.

2. Z uwagi na tożsamość przedmiotową wniosków Prokuratora Generalnego z 11 kwietnia 2012 r. oraz 20 lutego 2012 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził ich rozpoznanie pod wspólną sygn. K 11/12 (zarządzenie Prezesa TK z 17 kwietnia 2012 r.).

3. Stanowisko Sejmu, w piśmie z 18 września 2012 r., przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 22 ustawy o Służbie Więziennej,

2) art. 14 ust. 3 ustawy o BOR

– są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowane przez Prokuratora Generalnego upoważnienia ustawowe przekazują do uregulowania w rozporządzeniach materie, które powinny być unormowane w ustawie.

Odnosnie do art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, Marszałek Sejmu zauważył, że ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do uregulowania „sposobu postępowania” w zakresie użycia broni palnej, środków przymusu oraz psa służbowego. Tak sformułowany zakres upoważnienia odnosi się do strony formalnej stosowania tych instrumentów porządkujących i mieści się w treści konstytucyjnego pojęcia „tryb ograniczania” wolności osobistej, który może być uregulowany wyłącznie w ustawie.

Z kolei odnosnie do art. 14 ust. 3 ustawy o BOR, Marszałek Sejmu podniósł, że ustawodawca w ogólny sposób określił zarówno środki przymusu bezpośredniego znajdujące się w kompetencji funkcjonariuszy BOR, jak również przesłanki ich użycia. Regulacja ustawowa, z powodu swojego ogólnego charakteru, nie normuje podstaw prawnych ingerencji państwa w wolność osobistą człowieka w granicach niezbędnych do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony zdrowia i życia. Przekazanie zatem Radzie Ministrów kompetencji do określenia w rozporządzeniu szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego jest niezgodne z Konstytucją.

3.2. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności kwestionowanych upoważnień z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca naruszył związek funkcjonalnomaterialny ustawy i rozporządzenia. Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawa nie normuje zasadniczych kwestii odnoszących się do postępowania funkcjonariuszy stosujących środki przymusu bezpośredniego. Istniejąca w tej materii regulacja ustawowa jest na tyle wąska, że pozwala na określenie jej mianem „blankietowej”. Deficyt regulacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie, mające wykonywać akt parlamentu, *de facto* go uzupełnia. W konsekwencji rozporządzenie staje się aktem samoistnym, niemającym materialnego związku z ustawą.

3.3. W ocenie Marszałka Sejmu, trudno jest podzielić zarzut Prokuratora Generalnego o braku wytycznych, w odniesieniu do kwestionowanego upoważnienia w ustawie o BOR, ponieważ zawiera ono wskazówkę dla Rady Ministrów w postaci minimalizowania skutków użycia środków przymusu (art. 14 ust. 3 ustawy o BOR), a granice swobody prawodawczej zostały wyznaczone treścią ustawy, ograniczając możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego do przypadków, które odpowiadają potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i są niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (art. 14 ust. 2 ustawy o BOR).

3.4. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Następstwem derogacji upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń będzie bowiem utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Spowoduje to, że funkcjonariusze Służby Więziennej i BOR nie będą mogli stosować środków przymusu bezpośredniego, co znaczenie utrudni bądź uniemożliwi im wykonywanie ustawowych zadań. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów jest niezbędne do dokonania stosownych zmian legislacyjnych przez ustawodawcę, a także zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

4. Stanowisko Rady Ministrów, w piśmie z 14 czerwca 2012 r., przedstawił Prezes Rady Ministrów, wnosząc o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z przepisami wskazanymi jako wzorce ich kontroli.

4.1. Prezes Rady Ministrów wskazał, że sprawy przekazane do unormowania w rozporządzeniu muszą stanowić uprzednio przedmiot regulacji ustawowej i służyć realizacji tych samych celów, co przepisy ustawy. W konsekwencji niedopuszczalne jest stanowienie w rozporządzeniu przepisów samoistnych. Ustawa w sposób dostatecznie wyraźny powinna określać kierunek unormowań, mających zostać przyjętych w akcie wykonawczym. Wyklucza to sytuację, w której przepisy wykonawcze nie służyłyby wykonaniu ustawy. Sprawy przekazane do uregulowania w rozporządzeniu nie mogą mieć przy tym zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy. Również niektóre materie, jak np. status jednostki czy podejmowanie przez organy władzy publicznej działań władczych skierowanych do jednostki, są – co do zasady – zastrzeżone do regulacji ustawowej. Wylacza to możliwość przekazania unormowania tych spraw do aktu wykonawczego. Do uregulowania w formie rozporządzenia nie mogą być przekazane materie, które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej materii. Ustawa musi zawierać najważniejsze wskazania wyznaczające treść i kierunki rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu.

4.2. Prezes Rady Ministrów wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów o 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału ze względu na szeroki ich zakres regulacji. Utrata

mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału pozbawiłaby funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR podstaw prawnych do skutecznego zastosowania środków przymusu bezpośredniego, a tym samym możliwości realizacji części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy jest wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezes Rady Ministrów zwrócił uwagę, że Prokurator Generalny nie kwestionuje w swych wnioskach zasadności stosowania środków przymusu bezpośredniego ani też merytorycznych rozwiązań odnoszących się do stosowania poszczególnych środków, lecz jedynie fakt umieszczenia regulacji dotyczących przypadków oraz sposobów stosowania tychże środków w przepisach aktów wykonawczych zamiast w ustawach. Prokurator Generalny kwestionuje zatem sposób uregulowania problematyki użycia środków przymusu bezpośredniego w kontekście konstytucyjnego modelu źródeł prawa, nie zaś prawidłowość przyjętych rozwiązań. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, okres odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów o 18 miesięcy od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału pozwoli na przygotowanie nowych regulacji.

4.3. Ponadto Prezes Rady Ministrów wniósł o umorzenie postępowania w zakresie kontroli kwestionowanych przepisów rozporządzeń ze względu na zbędność orzekania. Wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów upoważniających spowoduje bowiem utratę mocy obowiązującej przez te przepisy oraz rozporządzeń wydanych na ich podstawie.

II

Na rozprawę 26 marca 2013 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego, Sejmu oraz Rady Ministrów. Uczestnicy postępowania nie zgłosili wniosków formalnych i podtrzymali stanowiska wcześniej zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że prace legislacyjne nad ustawą dotyczącą stosowania środków przymusu bezpośredniego trwają od 2009 r. Zahamowanie tych prac skłoniło Prokuratora Generalnego do wniesienia wniosku o kontrolę konstytucyjności dotychczasowych regulacji stosowania środków przymusu bezpośredniego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres przedmiotowy wniosków.

1.1. Prokurator Generalny zakwestionował zgodność upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego zawartych w:

a) art. 22 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej) oraz

b) art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.; dalej: ustawa o BOR)

– z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny zakwestionował zgodność:

a) § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze, § 5 ust. 2, § 7, § 8 ust. 1, 3 i 4, § 9 ust. 1, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23 ust. 1 i 3, § 24 oraz § 26 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 983; dalej: rozporządzenie z 27 lipca 2010 r.) z art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 1 ust. 3, § 2 ust. 3, § 3, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7, § 8, § 9, § 10 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 i 4 oraz § 14 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 17, poz. 154; dalej: rozporządzenie z 1 lutego 2002 r.) z art. 14 ust. 3 ustawy o BOR oraz z art. 92 ust. 1 i z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane upoważnienia ustawowe są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ przekazują do uregulowania w rozporządzeniu sprawy,

które należą do materii ustawowej. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego ogranicza wolność osobistą, a nawet może doprowadzić do naruszenia nietykalności osobistej, i dlatego też powinno być unormowane w ustawie. Przekazanie przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu zasad i trybu stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR wykracza poza zakres przyznanej ustawodawcy swobody stanowienia prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstrukcja kwestionowanych upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń nie spełnia standardów konstytucyjnych, ponieważ ustawodawca upoważnił organ władzy wykonawczej do uregulowania w rozporządzeniu spraw, które nie zostały unormowane w ustawie bądź zostały w niej unormowane tylko częściowo, a ponadto upoważnienie zawarte w ustawie o BOR nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Odnosnie do kwestionowanych przepisów rozporządzeń, Prokurator Generalny podniósł, że wykraczają one poza charakter wykonawczy i normują materie zastrzeżone przez Konstytucję dla ustawy.

1.3. Istotą zarzutu niekonstytucyjności we wniosku Prokuratora Generalnego jest zatem podział materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie oraz konstrukcja upoważnienia ustawowego. W związku z tym Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie wzorcami kontroli kwestionowanych przepisów są art. 41 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Upoważnienia ustawowe oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. Trybunał orzekł już o zgodności upoważnień ustawowych oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego.

2.1.1. W wyroku z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20), Trybunał orzekł o niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 214, poz. 1575; dalej: rozporządzenie z 17 listopada 2006 r.) z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa o CBA) a także z art. 92 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ze względu na przedmiot zaskarżenia Trybunał nie kontrolował zgodności z Konstytucją art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, zawierającego upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia z 17 listopada 2006 r. Niemniej jednak w uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał stwierdził, że „art. 15 ust. 3 ustawy o CBA, upoważniający do wydania rozporządzenia nie określa w sposób jasny zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, co należy do wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytycznych takich nie można również zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy o CBA. Dotyczy to w szczególności braku wytycznych, które określiłyby pojęcie «przypadków» stosowania poszczególnych rodzajów środków przymusu bezpośredniego”.

2.1.2. W związku z wyrokiem w sprawie o sygn. U 5/07 Trybunał wydał postanowienie z 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 126), w którym zasygnalizował Sejmowi RP potrzebę podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w celu usunięcia uchybień w rozporządzeniach w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji i Straży Granicznej. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że „Umieszczanie materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności”.

2.1.3. W wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11 (OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 51), Trybunał orzekł niezgodność upoważnień ustawowych do wydania rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Służby Celnej, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli rozporządzeń w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy wymienionych służb ze względu na zbędność wydania wyroku, ponieważ orzeczenie o niekonstytucyjności upoważnień ustawowych, które stanowią ich podstawę prawną, spowoduje utratę mocy obowiązującej zarówno samych ustawowych przepisów upoważniających, jak i aktów normatywnych wydanych na ich podstawie. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Ze względu na podobieństwo zakwestionowanych przepisów, wzorców kontroli i wskazywanych argumentów na rzecz niekonstytucyjności w sprawach rozstrzygniętych i w rozpatrywanej sprawie, w dalszej części uzasadnienia Trybunał będzie odwoływał się do ustaleń poczynionych w wymienionych orzeczeniach.

3. Kwestia zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Kwestionowane upoważnienia ustawowe przekazują do uregulowania w rozporządzeniach następujące materie:

- a) szczegółowe warunki stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy i sposób postępowania w tym zakresie (art. 22 ustawy o Służbie Więziennej),
- b) szczegółowe przypadki, warunki i sposoby użycia określonych środków przymusu bezpośredniego z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej (art. 14 ust. 3 ustawy o BOR).

3.2. Użycie środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR stanowią formę ingerencji w wolność osobistą oraz nietykalność osobistą. Obie wolności podlegają ochronie konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”.

3.3. Nietykalność osobista i wolność osobista należą do katalogu najbardziej fundamentalnych praw człowieka i są silnie powiązane z prawem do bezpieczeństwa osobistego, statutowanego w licznych aktach prawno-międzynarodowych: Powszechnej deklaracji praw człowieka uchwalonej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (art. 3), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm. – art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze) oraz Międzynarodowym pakcie praw osobistych i politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – art. 9 ust. 1 zdanie pierwsze). Nietykalność osobistą i wolność osobistą w kontekście prawa do bezpieczeństwa osobistego należy rozumieć jako wolność każdego od arbitralności organów władzy publicznej, chroniącą każdego od strachu przed własnym państwem (por. wyrok z 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7, cz. III, pkt 4.2.2.5).

W wyrokach w sprawach o sygn. U 5/07 i K 10/11 Trybunał stwierdził, że z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wynika nakaz skierowany do ustawodawcy, aby pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej było regulowane tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Do podstaw legalnej ingerencji w wolność osobistą, zgodnej z art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należą wszystkie przesłanki bezpośrednio określające ingerencję w tę wolność, a w szczególności: określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej, określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana, oraz zdefiniowanie istotnych cech tych osób, w tym ich statusu prawnego, ich zachowania, sytuację, w której się znajdują. Z kolei przez tryb ograniczania wolności osobistej, o którym mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy rozumieć regulowany ustawowo sposób postępowania (procedurę) podmiotu upoważnionego ustawowo do decydowania o ograniczaniu wolności osobistej.

3.4. Podzielając te ustalenia i odnosząc je do rozpatrywanej sprawy, Trybunał stwierdza, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego i sposobu postępowania w tym zakresie. Z kolei art. 14 ust. 3 ustawy o BOR upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia określonych środków przymusu bezpośredniego z uwzględnieniem sposobu dokumentowania faktu ich użycia oraz przypadków udzielania pierwszej pomocy i zapewniania pomocy lekarskiej. Wprawdzie w obu tych przepisach użyto sformułowania „szczegółowe”, co mogłoby wskazywać na wykonawczy, względem ustawy, charakter rozporządzeń, które mają jedynie uszczegółwić określone w ustawie zasady i tryb ograniczania wolności osobistej, to jednak ani ustawa o Służbie Więziennej, ani ustawa o BOR nie zawiera wyczerpującego uregulowania ogólnych zasad oraz odpowiedniej procedury w tym zakresie.

Materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej, wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 Konstytucji, kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy. Zarówno w ustawie o Służbie Więziennej, jak i ustawie o BOR materia ta została uregulowana tylko szczątkowo. Ustawodawca, upoważniając Radę Ministrów do uregulowania

m.in. szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego, umożliwił władzy wykonawczej samodzielne decydowanie o przesłankach, zasadach i trybie wkraczania przez tę władzę w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą. Ponadto art. 22 ustawy o Służbie Więziennej przyznał Radzie Ministrów nie tylko kompetencję do określenia szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego, ale również użycia broni palnej lub psa służbowego i sposobu postępowania w tym zakresie. Tymczasem możliwość użycia wobec człowieka broni palnej najdalej ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą i w nietykalność osobistą, dlatego wymaga szczególnie precyzyjnego i kompletnego uregulowania w ustawie.

Ustawodawca, przekazując do uregulowania w drodze rozporządzenia całego kompleksu zagadnień odnoszących się do ograniczania wolności osobistej, takich jak: określenie przypadków, warunków i sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego oraz trybu i zasad postępowania funkcjonariuszy stosujących te środki, naruszył Konstytucję. Art. 41 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem obowiązek regulowania wszystkich przesłanek określających zasady i tryb ograniczenia wolności osobistej tylko w ustawie.

Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR są niezgodne z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

4. Kwestia zgodności kwestionowanych upoważnień ustawowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Stwierdzenie niekonstytucyjności upoważnień ustawowych z art. 41 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza ich kontroli z wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Art. 41 ust. 1 Konstytucji określa warunki dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń nietykalności osobistej i wolności osobistej. Z kolei art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się do innego zagadnienia, a mianowicie konstruowania upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń.

4.2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być zawarte w ustawie i szczegółowe. Szczegółowość upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia oznacza, że musi ono szczegółowo określać: 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia, 2) zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) wytyczne dotyczące treści aktu. Jednocześnie ustrojodawca unormował, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym względem ustawy.

Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może być blankietowe i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. W szczególności niezgodne z Konstytucją jest takie upoważnienie, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (zob. wyroki w sprawach z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, cz. III, pkt 3; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, cz. III, pkt 2; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.3).

Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela, praw i obowiązków organu administracji oraz obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. orzeczenia w sprawach z: 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., poz. 1, cz. III; 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 7; 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, cz. IV, pkt 5 oraz wyrok z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32, cz. III, pkt 1).

Trybunał nawiązuje do stanowiska Rady Legislacyjnej, zgodnie z którym wytyczne to wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. Rada Legislacyjna, *Stanowisko w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 187 oraz wyroki w sprawach z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, cz. III, pkt 2; 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253, cz. III, pkt 2;

10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164, cz. III, pkt 1; 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82, cz. III, pkt 2; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, cz. III, pkt 2.4).

4.3. Trybunał nie podziela zarzutu Prokuratora Generalnego braku wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w art. 14 ust. 3 ustawy o BOR czy innych przepisach tej ustawy. Wskazówką co do materialnego kształtu regulacji jest nakaz uregulowania w rozporządzeniu szczegółowych przypadków, warunków i sposobów użycia określonych środków przymusu bezpośredniego „w sposób zapewniający minimalne skutki ich użycia”. Dodatkowo art. 12 ust. 2 ustawy o BOR nakazuje funkcjonariuszom BOR w toku wykonywania czynności służbowych szanować godność ludzką oraz przestrzegać i chronić praw człowieka, co można również traktować jako wytyczną dotyczącą treści rozporządzeń, do których wydania upoważnia ustawa o BOR.

4.4. Zasadniczym zarzutem Prokuratora Generalnego wobec kwestionowanych upoważnień ustawowych nie jest naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na brak wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, ale przekazanie przez nie materii ustawowej do uregulowania aktami podustawowymi.

Jak wcześniej stwierdził Trybunał, kwestionowane upoważnienia przekazują do uregulowania w rozporządzeniu materii zastrzeżone w Konstytucji do regulacji ustawowej. Zarówno art. 22 ustawy o Służbie Więziennej, jak i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu istoty instytucji stosowania środków przymusu bezpośredniego, a więc ingerują w wolność osobistą, która musi być regulowana w ustawie. Przepisy kwestionowanych ustaw odsyłające do rozporządzeń materii zastrzeżone do unormowania w ustawie są sprzeczne również z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wadliwie określają zakres spraw przekazanych do unormowania w aktach wykonawczych.

Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej i art. 14 ust. 3 ustawy o BOR są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Następstwa niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego dla rozporządzenia wydanego na jego podstawie.

5.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, następstwem stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych upoważnień ustawowych jest utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie rozporządzeń z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału (por. wśród wielu wyroków w sprawach z: 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140, cz. VI i VII oraz 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, cz. III, pkt 8).

5.2. Trybunał stwierdza, że orzekanie o zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów rozporządzeń jest zbędne. Skutkiem orzeczenia niekonstytucyjności kwestionowanych upoważnień ustawowych będzie nie tylko utrata ich mocy obowiązującej, ale również utrata mocy obowiązującej wydanych na ich podstawie rozporządzeń. W związku z tym Trybunał, 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.), umarza postępowanie w tym zakresie.

6. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

6.1. Podobnie jak w wyroku w sprawie o sygn. K 10/11, Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustaw, a w konsekwencji również rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Za takim rozstrzygnięciem przemawiało to, że usunięcie z systemu prawa rozporządzeń wydanych na podstawie niekonstytucyjnych upoważnień z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału w Dzienniku Ustaw skutkowałoby powstaniem istotnej luki prawnej. Również w niniejszej sprawie utrata mocy obowiązujących niekonstytucyjnych przepisów z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pozbawiłaby funkcjonariuszy Służby Więziennej i BOR podstaw prawnych do stosowania środków przymusu bezpośredniego, co uniemożliwiłoby im realizację części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ustaw, a w konsekwencji również rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Przepisy ustawowe, których niekonstytucyjność orzekł Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 10/11, utracą moc obowiązującą z dniem 5 czerwca 2013 r., stąd Trybunał w niniejszej sprawie orzekł, że art. 22 ustawy o Służbie Więziennej oraz art. 14 ust. 3 ustawy o BOR utracą moc obowiązującą również z dniem 5 czerwca 2013 r.

Wyznaczając termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów w niniejszej sprawie, Trybunał wziął również pod uwagę, że prace legislacyjne dotyczące regulacji stosowania środków przymusu

bezpośredniego toczą się, jak poinformował na rozprawie Prokurator Generalny, od 2009 r. Rada Ministrów wniosła projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej do Sejmu 26 lutego 2013 r. (zob. druk sejmowy nr 1140). Pierwsze czytanie tego projektu odbyło się 8 marca 2013 r. na 35 posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do Komisji Spraw Wewnętrznych, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Biorąc pod uwagę, że konieczność zmiany przepisów dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego jasno wynikała z kolejnych orzeczeń Trybunału: wyroku z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, postanowienia z 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, oraz wyroku z 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, Trybunał stwierdza, że organy odpowiedzialne za tworzenie prawa miały dostatecznie dużo czasu, by przygotować nowe rozwiązania legislacyjne zgodne ze standardami konstytucyjnymi. W chwili obecnej odpowiedzialność za wykonanie wymienionych wyżej orzeczeń Trybunału ciąży na parlamencie. Prace ustawodawcze powinny zakończyć się w terminie pozwalającym na wejście w życie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej najpóźniej 5 czerwca 2013 r. W przeciwnym razie dojdzie do utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, które stanowią podstawę prawną do stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Służby Celnej, Służby Więziennej, Straży Granicznej oraz Żandarmerii Wojskowej. W konsekwencji funkcjonariusze wymienionych formacji nie będą mogli stosować środków przymusu bezpośredniego.

6.2. Do chwili utraty mocy obowiązującej upoważnień ustawowych rozporządzenia wydane na ich podstawie nadal obowiązują. Derogacja upoważnień ustawowych i rozporządzeń wydanych na ich podstawie nastąpi równocześnie we wskazanym wyżej terminie.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

29

WYROK
z dnia 27 marca 2013 r.
Sygn. akt K 27/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 marca 2013 r., połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów o zbadanie zgodności art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), obowiązującego od 28 marca 2012 r., w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, z art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 5 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:
 - a) art. 20 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
 - b) art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 kwietnia 2013 r. w Dz. U. poz. 448.

o r z e k a:

I

1. Art. 20 pkt 1 ustawy 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) **jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952):

a) **jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,**

b) **jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 Konstytucji.**

II

Art. 3 § 3 ustawy wymienionej w części I w punkcie 2 traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 18 czerwca 2012 r. grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca z 18 sierpnia 2011 r.) w zakresie dotyczącym nadania brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), obowiązującego od 28 marca 2012 r., w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, z art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 5 w związku z art. 92 ust. 1, w związku z art. 10 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

2. We wniosku z 19 lipca 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS, wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że art. 20 pkt 1 u.s.p., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r., jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) oraz że art. 3

§ 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.; dalej: u.s.w.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r. wnioski zostały połączone do łącznego rozpoznania w pełnym składzie Trybunału pod wspólną sygnaturą akt K 27/12 z uwagi na tożsamość przedmiotu tych spraw.

4. Podstawowy zarzut sformułowany we wnioskach grupy posłów i KRS dotyczył naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców, upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia lub znoszenia w drodze rozporządzenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości jest w istocie uprawnieniem do określania właściwości miejscowej tworzonych sądów, co na mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji zastrzeżone jest dla władzy ustawodawczej.

Wnioskodawcy argumentują także, że dokonywanie zmian ustroju sądów lub granic okręgów sądowych stanowi podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Minister Sprawiedliwości (a w wypadku sądów wojskowych Minister Obrony Narodowej), wydając rozporządzenie, na mocy którego tworzy i znosi sądy, wpływa wprost na zasadę nieusuwalności sędziów i nieprzenoszalności sędziego (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jakiegokolwiek wyjątki od tych zasad nie mogą być jednak stanowione przez organ władzy wykonawczej w rozporządzeniu, lecz są materią zastrzeżoną dla ustawy. Takie określenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej stanowi naruszenie zasady równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) przez nadmierne wzmocnienie władzy wykonawczej.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że przez tworzenie i znoszenie sądów realizowane jest konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). O tym, który sąd będzie właściwy, nie może decydować organ władzy wykonawczej, zwłaszcza że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą wynika także z art. 6 Konwencji, którego naruszenie przez art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. zarzuca w swoim wniosku KRS.

Grupa posłów podnosi ponadto, że treść określonych przez ustawodawcę wytycznych co do realizacji upoważnienia zawartego w art. 20 pkt 1 u.s.p. nie spełnia wymogu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wyznaczony Ministrowi Sprawiedliwości kierunek regulacji w drodze rozporządzeń nie został bowiem wskazany w sposób pozwalający na ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy oraz w sposób wykluczający dowolność regulacji w tym zakresie; treść wytycznych powinna stanowić materię ustawową.

Jeśli chodzi o zarzuty wobec art. 3 § 3 u.s.w., to, w ocenie KRS, przepis ten narusza ponadto art. 92 ust. 1 Konstytucji przez brak jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Wytycznych tych nie można wyprowadzić także z innych przepisów tej ustawy.

5. W piśmie z 6 listopada 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 180 ust. 5 Konstytucji i art. 180 ust. 5 w związku z art. 10 ust. 1, w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, 2) art. 3 § 3 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, natomiast jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 180 ust. 5 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, 3) w pozostałym zakresie – o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny rozpoczął od analizy przedmiotu i wzorców kontroli. W konsekwencji uznał, że wniosek KRS w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został należycie uzasadniony, w związku z czym postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Wskazał ponadto, że powołany we wniosku grupy posłów jako wzorzec art. 15 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p., gdyż określa ustrojowe zasady tworzenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a podział na obszary właściwości sądów jest podziałem specjalnym, którego wprowadzenie nie jest zdeterminowane względami wynikającymi z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wyrażona w nim zasada wyłączności ustawy obejmuje wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Jednocześnie nie wyklucza odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Powołując się na wyrok Trybunału z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, Prokurator Generalny wskazał, że przepisy, na mocy których następuje utworzenie konkretnych sądów, należy uznać

za unormowanie typu administracyjnego, w związku z czym przekazanie w tym zakresie kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości nie narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 Konstytucji. Zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności. Jeśli chodzi o stosunki władzy sądowniczej z innymi władzami, to muszą być kształtowane zgodnie z założeniem całkowitej separacji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do relacji między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Obrony Narodowej przewidzianych w zakwestionowanych przepisach kompetencji o charakterze administracyjnym nie może być utożsamiane z legitymacją tych organów do określania ustroju sądownictwa oraz ustalania właściwości sądów, a przez to z ingerencją władzy wykonawczej w sferę uprawnień władzy ustawodawczej.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 180 ust. 5 Konstytucji, to Prokurator Generalny podkreślił, że przepis ten nie wprowadza szczególnych wymogów odnośnie do rodzaju aktu normatywnego wprowadzającego zmianę ustroju sądów lub zmieniającego granice okręgów sądowych, które to zmiany dają podstawę do podjęcia działań dotyczących statusu sędziego. Zastosowanie znajdując w tym zakresie ogólne zasady wyrażone w art. 176 ust. 2 Konstytucji, bo, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw do przyjęcia, by art. 180 ust. 5 Konstytucji statuował wyższe wymagania dotyczące trybu wprowadzania zmian organizacyjnych w sądownictwie niż art. 176 ust. 2 Konstytucji. Skoro w świetle tego ostatniego przepisu dopuszczalne jest tworzenie i znoszenie sądów w drodze rozporządzenia, to nielogiczne byłoby przyjęcie, że art. 180 ust. 5 Konstytucji wymaga ustawowej formy dokonywania takich zmian. Ponadto we wniosku KRS jako wzorce kontroli zostały wskazane ustępy 1 i 2 art. 180 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał na brak bezpośredniego powiązania pomiędzy zakwestionowanym trybem tworzenia sądów a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w tych przepisach. Są one zatem nieadekwatnymi wzorcami kontroli.

Prokurator Generalny nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie, zakwestionowane przepisy nie mają wpływu na normatywną treść prawa do sądu, w szczególności utworzenie sądu w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej) nie pozbawia tego sądu walorów bezstronności, niezawisłości i niezależności.

Odnosząc się do podniesionego przez KRS zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że z przepisu tego nie wynika zakaz tworzenia sądów aktem wykonawczym, lecz jego celem jest uniknięcie sytuacji, w której organizacja władzy sądowniczej zostałaby w całości pozostawiona dyskrejonalnym kompetencjom władzy wykonawczej. Chodzi przy tym o to, żeby w ustawie był unormowany przynajmniej schemat ustroju sądowego.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji został powołany jako wzorzec kontroli w obu wnioskach. We wniosku grupy posłów został sformułowany zarzut naruszenia przez art. 20 pkt 1 u.s.p. zasady wykonawczości rozporządzenia przez niewłaściwy podział regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie. W ocenie Prokuratora Generalnego jest to zarzut bezpodstawny, gdyż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane na podstawie zakwestionowanego przepisu dotyczy kwestii mniej istotnych, które mogą być regulowane w tym trybie, a zagadnienia o podstawowym znaczeniu, tj. ustrój, właściwość i procedura sądowa, są uregulowane na poziomie ustawy. Jeśli chodzi o wniosek KRS, to zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy wyłącznie art. 3 § 3 u.s.w., który, w ocenie KRS, nie zawiera wytycznych co do sposobu realizacji zawartej w nim delegacji. W tym zakresie Prokurator Generalny uznał zarzut za zasadny, wskazując w szczególności, że wytycznych co do treści rozporządzenia nie da się wyprowadzić z innych przepisów u.s.w.

6. W piśmie z 28 stycznia 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 20 pkt 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 18 sierpnia 2011 r. jest zgodny z art. 10, art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 3 § 3 u.s.w. jest zgodny z art. 10, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,

3) art. 3 § 3 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, właściwym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 20 pkt 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 18 sierpnia 2011 r., a nie art. 1 pkt 13 tej ostatniej ustawy, który uległ skonsumowaniu z dniem wejścia w życie, tj. 28 marca 2012 r. Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie przedstawił uzasadnienia dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 2 Konstytucji, stąd postępowanie w zakresie tego wzorca powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Umorzeniu – z tej samej przyczyny – powinno również podlegać postępowanie w zakresie dotyczącym art. 6 Konwencji oraz art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorców kontroli. Przepisy powyższe zostały

uczynione wzorcami kontroli we wniosku KRS, co – zdaniem Marszałka Sejmu – stanowi naruszenie art. 186 ust. 2 Konstytucji. Ten ostatni przepis wyłącza możliwość wskazywania przez KRS jako wzorców kontroli przepisów innych aktów normatywnych aniżeli Konstytucja, stąd nie może ona uczynić takim wzorcem umowy międzynarodowej. Z uwagi zaś na wprowadzone w art. 186 ust. 2 Konstytucji zawężenie zdolności wnioskowej KRS jedynie do obszaru niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, wykluczone jest podnoszenie przez ten organ zarzutów naruszenia Konstytucji w innych obszarach. Do sfer wyłączonych z legitymacji KRS należy sfera praw i wolności jednostki, w ramach której sytuują się wskazane jako wzorce kontroli art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawy w sprawach określenia właściwości sądów, Marszałek Sejmu stwierdził, że na poziomie ustawy uregulowano rodzaje sądów oraz zasady ich tworzenia i określania obszaru właściwości. Ponadto w wypadku sądów powszechnych określono w art. 20 pkt 1 u.s.p. wytyczne, które Minister Sprawiedliwości musi uwzględnić, kształtując w rozporządzeniu siatkę tych sądów. Tak wyznaczone zasady tworzenia odpowiednio sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz określania ich właściwości miejscowej realizują wyrażony w art. 176 ust. 2 Konstytucji nakaz określenia na poziomie ustawowym ustroju i właściwości sądów. Mając na uwadze konieczność zachowania operatywności w kształtowaniu systemu sądów, trudno uznać za konieczne, a w wymiarze pragmatycznym także przydatne, określenie na poziomie ustawowym bardziej szczegółowych reguł w tym zakresie. Wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów obejmuje jedynie wyznaczenie w tym zakresie zasad o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (który to wymóg ustawodawca zrealizował), nie dotyczy natomiast wydanych w wykonaniu tych zasad aktów, mocą których doszło do utworzenia konkretnych sądów. Akty te mają charakter rozstrzygnięć organizacyjnych i jako takie nie kreują ani ustroju sądów, ani ich właściwości miejscowej. Stąd nie znajduje do nich zastosowania wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek uregulowania powyższych materii w ustawie.

W kwestii zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. z art. 10 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu podniósł, że wnioskodawcy zarzut ten traktują jako akcesoryjny, stanowiący pochodną zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Za takim ujęciem przemawia nie tylko przedstawione przez wnioskodawców uzasadnienie, ale również powołanie – w obu wnioskach – art. 10 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. Skoro jednak art. 20 pkt 1 u.s.p., przekazując określone w nim materie do uregulowania w rozporządzeniu, nie narusza konstytucyjnego wymogu unormowania w ustawie ustroju i właściwości sądów, a zatem – zdaniem Marszałka Sejmu – jest zgodny z art. 176 ust. 2 Konstytucji, to nie dochodzi również do niedopuszczalnego z punktu widzenia art. 10 ust. 1 Konstytucji wkroczenia przez władzę wykonawczą w sferę konstytucyjnie zastrzeżoną na rzecz ustawodawcy. Marszałek Sejmu zakwestionował również zasadność traktowania art. 10 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli w stosunku do art. 176 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdził, w oparciu o te dwa przepisy odczytywane łącznie nie jest rekonstruowany przez wnioskodawców określony standard konstytucyjny. Stąd należy uznać, że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny zarówno z art. 10 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionując możliwość uczynienia przez KRS art. 6 Konwencji wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, Marszałek Sejmu dodatkowo uznał argumentację przywołaną w tym względzie przez KRS za nietrafną. Zgodnie z art. 6 Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego zawiera wymóg, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. Obowiązku ustanowienia sądu ustawą nie można jednak rozumieć jako konieczności utworzenia na poziomie tego aktu prawnego konkretnych sądów wraz ze wskazaniem jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, które są objęte właściwością danego sądu. Zawarty w art. 6 Konwencji wymóg ustanowienia sądu ustawą powinien być interpretowany analogicznie jako obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów, który formułuje art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do mechanizmu tworzenia sądów wojskowych, Marszałek Sejmu stwierdził, że jest on ukształtowany analogicznie do mechanizmu tworzenia sądów powszechnych. W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 3 § 3 u.s.w. określający ten mechanizm w odniesieniu do sądów wojskowych jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji z tych samych powodów, dla których zgodność z tymi wzorcami wykazywał art. 20 pkt 1 u.s.p.

Marszałek Sejmu stwierdził, że podnoszony przez wnioskodawców zarzut naruszenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej, ustanowionych w art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, ma charakter pochodny wobec zarzutu wyłączności ustawy w sprawach tworzenia sądów i określania obszarów ich właściwości. Skoro jednak ten ostatni zarzut jest bezzasadny, to i ten pierwszy nie może zostać uwzględniony. Art. 20 pkt 1 u.s.p. – zdaniem Marszałka Sejmu – jest zgodny z art. 180 ust. 5 Konstytucji, gdyż nie narusza zasady wyłączności ustawy w sprawach związanych z przeniesieniem sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku w związku ze zmianą granic okręgów sądów, wprowadzoną w drodze rozporządzenia. Analogiczny pogląd wyraził na tle art. 3 § 3

u.s.w. Jednocześnie stwierdził, że brak jest bezpośredniego powiązania pomiędzy określonym w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. trybem tworzenia sądów a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Są to wzorce nieadekwatne, stąd należy uznać, że kwestionowane przepisy nie są z nimi niezgodne.

Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawców o blankietowym charakterze art. 20 pkt 1 u.s.p., stwierdzając, że regulacja zawarta w u.s.p. nie pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na dowolność w tworzeniu i znoszeniu sądów powszechnych oraz wyznaczaniu ich właściwości. Po pierwsze, u.s.p. wyraźnie wiąże tworzenie sądów rejonowych z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa szczebla gminnego, zaś tworzenie sądów wyższych instancji i wyznaczanie obszarów ich właściwości opiera się o strukturę sądów rejonowych. Po drugie, utworzenie konkretnych sądów oraz określenie siedzib ich właściwości odbywa się stosownie do obciążenia wpływem spraw, co przyczynia się do realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Wskazane kryteria mają charakter zobiektywizowany, stąd też wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, którego postanowienia nie realizują tych wytycznych, może być kwalifikowane jako działanie naruszające upoważnienie ustawowe. Po trzecie, wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 20 pkt 1 u.s.p., następuje po zasięgnięciu opinii KRS, która nie jest wiążąca dla Ministra, jednak powinna być przez niego uwzględniana. Marszałek Sejmu nie podzielił też poglądu, że zawarte w kwestionowanym przepisie wytyczne są zbyt ogólne, gdyż ustawodawca określił w sposób wystarczający podstawowe zasady dotyczące organizacji sądów i kryteria, które muszą być uwzględniane podczas kształtowania siatki sądów powszechnych.

Marszałek Sejmu podzielił natomiast zarzut, że art. 3 § 3 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na brak wytycznych co do treści rozporządzenia tworzącego sądy wojskowe i określające obszar ich właściwości. Wytyczne te nie zostały zawarte ani w przepisie upoważniającym, ani nie można ich wyinterpretować z pozostałych przepisów u.s.w. Tym samym Minister Obrony Narodowej uzyskał nieograniczoną swobodę w zakresie tworzenia sądów wojskowych i określenia ich właściwości, co skutkuje naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 7 stycznia 2013 r. przedstawił opinię w sprawie. Nie zgodził się z poglądem, że ustrój sądów, który zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji wymaga unormowania na poziomie ustawy, obejmuje również określanie ich obszarów. Zauważył, że w art. 180 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca świadomie rozróżnił zagadnienia ustroju sądów i okręgów sądowych, stąd tych dwóch pojęć nie można utożsamiać. W doktrynie podnosi się, że przez „zmianę ustroju sądów”, o której mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji, należy rozumieć ustawową zmianę w systemie organizacji sądownictwa (np. likwidację sądów danego szczebla), natomiast przez „zmianę granic okręgów sądowych” – zarówno zmiany w zakresie okręgów sądowych, jak i obszarów apelacji, których dokonuje Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia na podstawie art. 20 u.s.p. Również TK w wyroku z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, odróżnił generalne zasady ustalania właściwości miejscowej, które wynikają z regulującej dany rodzaj postępowania ustawy procesowej, od tworzenia konkretnych sądów i określania obszarów ich właściwości miejscowej. Nie można mylić pojęcia właściwości sądów, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości podniósł, że akt normatywny określający obszary właściwości sądów nie ma charakteru procesowego. Organizacyjne rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej, wydane w formie aktu wykonawczego do ustawy ustrojowej, mające na celu optymalizację struktury terytorialnej sądów w celu usprawnienia ich funkcjonowania bądź dostosowania tej struktury do podziału administracyjnego kraju, nie może wywoływać skutków procesowych w sferze właściwości miejscowej sądów w toczących się już postępowaniach cywilnych lub karnych. Również tworzenie sądów administracyjnych dokonuje się nie w drodze ustawy, lecz rozporządzenia Prezydenta RP.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 10 ust. 1 Konstytucji, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Art. 173 Konstytucji nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest zasada współdziałania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Władze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych. Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi między władzami wynikającego z art. 10 Konstytucji. Minister Sprawiedliwości, realizując treść upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p., porusza

się w ramach określonych ustawą, a tym samym działa z upoważnienia władzy ustawodawczej. Działanie to odbywa się więc bez naruszenia zasad dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególne człony władzy publicznej.

Minister Sprawiedliwości za bezpodstawny uznał również zarzut niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. z art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji. W razie zmiany granic okręgów lub zniesienia sądów mocą rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku nie następuje na podstawie tego rozporządzenia. Podstawą normatywną do zmiany statusu sędziego są przepisy art. 71 § 3 lub art. 75 § 2 u.s.p., które nie zostały w niniejszej sprawie zakwestionowane. Nie istnieje zatem bezpośredni związek między określonym w art. 20 pkt 1 u.s.p. trybem tworzenia sądów i zakresem wyłącznej regulacji ustawowej a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że zniesienie konkretnego sądu lub zmiana jego obszaru w drodze rozporządzenia właściwego ministra nie oznacza, że sąd, który w wyniku tych zmian będzie rozpoznawał sprawę, nie będzie „właściwy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądem właściwym jest bowiem sąd, którego właściwość funkcjonalna, rzeczowa i miejscowa została ukształtowana w drodze ustaw, natomiast nie chodzi tu o właściwość wynikającą z obszaru jego działania. Przewidziany w zaskarżonych przepisach tryb tworzenia sądów i określania obszaru ich właściwości terytorialnej nie ma wpływu na prawa i wolności obywateli do zainicjowania postępowania sądowego, gwarancji proceduralnych jego prowadzenia i wydania wyroku.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, sposób sformułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia w art. 20 pkt 1 u.s.p. jest w pełni zgodny z art. 92 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji. Delegacja ustawowa szczegółowo określa przesłanki, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie; wskazano, że kształtowanie struktury sądów winno być warunkowane wysokością wpływu spraw ocenianą pod kątem ekonomii postępowania i realizacji prawa obywatela do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Nie jest więc zasadne twierdzenie wnioskodawców o blankietowym charakterze tego upoważnienia. Nie jest również trafny zarzut, że upoważnienie to odnosi się do spraw o tak istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, że powinny być one uregulowane w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Tworzenie i znoszenie konkretnych sądów, wyznaczenie ich siedzib i obszaru właściwości leży w kompetencjach organów władzy wykonawczej, ponieważ w istocie chodzi tu o akty indywidualno-konkretne będące wykonaniem ustawy. Budowanie struktury sądownictwa w drodze aktów wykonawczych wydawanych w granicach wyraźnych wytycznych wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi gwarancję elastyczności organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości zauważył również, że wnioskodawcy nie kwestionują konstytucyjności pozostałych ustępów art. 20 u.s.p., które również upoważniają go do kształtowania struktury organizacyjnej sądów. W wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p., a pozostawienia w mocy pozostałych punktów art. 20 u.s.p. powstałby dualizm kompetencyjny w zakresie możliwości kształtowania struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego.

Co do art. 6 Konwencji jako wzorca kontroli, Minister Sprawiedliwości wskazał, że nie wynika z niego, iż uregulowanie pewnych elementów struktury organizacyjnej sądownictwa aktem prawnym innym niż ustawa jest sprzeczne ze standardami wyznaczonymi przez Konwencję. Potwierdza to raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 12 października 1978 r. w sprawie 7360/76 Zand przeciwko Austrii, w której uznano, że przekazanie przez akt ustawy ministrowi sprawiedliwości kompetencji w zakresie tworzenia sądów nie narusza art. 6 Konwencji.

8. W piśmie z 28 lutego 2013 r. Minister Obrony Narodowej (dalej: MON), odnosząc się do wniosku KRS w części zawierającej zarzut niekonstytucyjności art. 3 § 3 u.s.w., stwierdził, że siedziba sądu, w rozumieniu miejsca jego funkcjonowania, nie jest ani elementem ustroju sądu, ani elementem jego właściwości. Konstytucja nie wprowadza wymogu określenia siedziby sądu w drodze ustawy. Ustrój sądów – zdaniem MON – to podział na sądy: rejonowy, okręgowy, apelacyjny oraz wydziały (cywilne, karne, rodzinne i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych, ksiąg wieczystych, gospodarcze) w wypadku sądów powszechnych oraz sądy garnizonowe i okręgowe w wypadku sądów wojskowych. Zarówno ustrój sądów, jak i ich właściwość określają ustawy, tj. u.s.p. oraz u.s.w.

MON podniósł, że siedziby i obszary właściwości sądów wojskowych tylko formalnie odnoszą się do administracyjnego podziału terytorialnego kraju. Tworzenie i znoszenie sądów wojskowych oraz ustalanie ich siedzib i obszaru właściwości ma bezpośredni związek ze zmianami organizacyjnymi i dyslokacją Sił Zbrojnych RP, które to zmiany wymuszają niejako konieczność dostosowania liczby i siedzib sądów wojskowych do struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych.

Odnosząc się do uwarunkowań leżących u podstaw wydania rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych wojskowych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 32, poz. 175), MON wyjaśnił, że prace nad tym rozporządzeniem zostały zainicjowane zgłoszeniem przez dysponenta środków etatowych – Dyrektora Departamentu Spraw Wojskowych w Ministerstwie Sprawiedliwości – zamierzenia zmniejszenia liczby jednostek organizacyjnych, sprawujących wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych RP. Zniesienie wojskowych sądów garnizonowych w Bydgoszczy i Zielonej Górze było konsekwencją zmniejszenia liczby jednostek organizacyjnych, sprawujących w Siłach Zbrojnych wymiar sprawiedliwości w związku ze zmniejszeniem liczby jednostek wojskowych, co z kolei związane było z uzawodowieniem Sił Zbrojnych. Następnie, w wyniku konsultacji z Ministerstwem Sprawiedliwości, ustalono, że przedsięwzięcia związane z rozformowaniem dwóch sądów garnizonowych zostaną rozszerzone o sąd garnizonowy w Krakowie. Jako argumenty za koniecznością rozformowania tych trzech sądów garnizonowych wskazywano ich obciążenie sprawami karnymi i wykroczeniami w relacji do pozostałych sądów garnizonowych oraz konieczność dostosowania liczby sądów garnizonowych do planowanej struktury Sił Zbrojnych. Projekt stosownego rozporządzenia MON został przygotowany na podstawie materiałów roboczych przesłanych przez Dyrektora Departamentu Sądów Wojskowych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Zmiany ujęte w tym rozporządzeniu zostały poprzedzone dokładną analizą w zakresie potrzeby zmodyfikowania liczby jednostek organizacyjnych sądownictwa wojskowego, z pełną akceptacją Ministra Sprawiedliwości.

Z przedstawionej przez MON opinii KRS z 14 stycznia 2010 r. o projekcie rozporządzenia MON w sprawie zniesienia niektórych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości wynika, że KRS ustosunkowała się negatywnie do planowanych zmian. KRS podniosła, że planowane zniesienie niektórych sądów wojskowych garnizonowych wpływa negatywnie na realizację prawa do sądu w aspekcie fizycznej dostępności do siedziby sądu, a ponadto brakuje ustawowej regulacji sposobu zakończenia postępowań toczących się w znoszonych sądach.

II

W rozprawie 21 marca 2013 r. wzięli udział przedstawiciele wnioskodawców, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości, którzy podtrzymali swe pisemne stanowiska oraz odnoszącą się do nich argumentację.

Przedstawiciele KRS sprostowali pomyłkę w *petitum* wniosku KRS, stwierdzając, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 3 § 3 u.s.w., a nie art. 3 § 2 u.s.w., a ponadto oświadczyli, że zarzut naruszenia przez ten pierwszy przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji został zgłoszony na wypadek, gdyby TK nie stwierdził jego niezgodności z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji. Przedstawiciele KRS przyznali, że regulacja upoważniająca Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości istnieje już ponad pół wieku, jednak dotychczas była ona używana do drobnych korekt i dopiero reorganizacja sądów dokonana przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeniem z 5 października 2012 r. uświadomiła możliwości, które ta regulacja stwarza władzy wykonawczej. Rozporządzenia wydawane na podstawie kwestionowanych delegacji ustawowych mają swoisty charakter z uwagi na element konkretności, co nie znaczy jednak, że można je utożsamiać z aktami indywidualnymi. Stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów – zdaniem przedstawicieli KRS i Prokuratora Generalnego – może mieć skutki tylko na przyszłość i nie spowoduje reaktywowania zlikwidowanych sądów.

Przedstawiciel grupy posłów podzielił stanowisko pozostałych uczestników postępowania, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest kompetencja organu władzy wykonawczej w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości, a nie sposób skorzystania z tej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości w ramach reorganizacji sądów, dokonanej rozporządzeniem z 5 października 2012 r. Chodzi zatem nie o skalę przeprowadzonej reformy i o to, że „ilość przeszła w jakość”, ale o to, że organ władzy wykonawczej, działając jednoosobowo, w sposób dowolny, może ingerować w istotę wymiaru sprawiedliwości, naruszając zasadę niezawisłości sędziów.

Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości oświadczył, że rozporządzenie z 5 października 2012 r. było konsultowane z KRS, która nie kwestionowała wówczas kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie znoszenia sądów, a jedynie prezentowała odmienne stanowisko co do tego, które sądy wymagają zniesienia. Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości zauważył ponadto, że likwidacja niektórych sądów powszechnych w ramach ich reorganizacji przeprowadzonej w 2012 r. nie ma negatywnych skutków z punktu widzenia dostępu obywatela do sądu, gdyż w budynku zlikwidowanego sądu nadal działa sąd, a konkretnie wydział zamiejscowy innego sądu. Reorganizacja ta nie miała również negatywnych skutków dla społeczności lokalnej tej miejscowości,

której sądy zostały zniesione, skoro zamiast tych sądów utworzono wydziały zamiejscowe innych sądów. Nie miała ona również negatywnego wpływu na tok postępowań sądowych. Nie jest również prawdą, jak przedstawiają to wnioskodawcy, że sędziowie ze zlikwidowanych sądów muszą dojeżdżać do innych miejscowości, w których znajdują się siedziby większych sądów, gdyż z danych posiadanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że większość sędziów mieszka w tych właśnie większych miejscowościach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Przedmiot kontroli.

Grupa posłów zakwestionowała art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca z 18 sierpnia 2011 r.) w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), obowiązującego od 28 marca 2012 r., w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zaskarżyła art. 20 pkt 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r. oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952; dalej: u.s.w.). Oba wnioski, z uwagi na tożsamość ich przedmiotów, zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

Sformułowania *petitum* wniosków wymagają przede wszystkim ustalenia właściwego przedmiotu kontroli w rozpatrywanej sprawie. W obu wnioskach powołany został bowiem art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r., przy czym we wniosku grupy posłów wprost jako przedmiot kontroli. Za pomocą tego przepisu zostało wprowadzone od 28 marca 2012 r. nowe brzmienie całego art. 20 u.s.p. Jeśli chodzi o art. 20 pkt 1 u.s.p., to przed nowelizacją miał on następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości”. Po nowelizacji art. 20 pkt 1 u.s.p. ma następującą treść: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości – kierując się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie”. Należy więc wskazać, że zmiana w zakresie treści art. 20 pkt 1 u.s.p. dokonana przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r. polegała na użyciu liczby mnogiej zamiast pojedynczej w odniesieniu do aktu prawnego wydawanego przez Ministra Sprawiedliwości oraz dodaniu wytycznych co do treści tego aktu. Okoliczności tej nie kwestionują wnioskodawcy, stwierdzając: „Nie sposób nie zauważyć, że obecne brzmienie art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uległo uzupełnieniu jedynie w zakresie wytycznych, którymi winien kierować się Minister Sprawiedliwości przy wykonywaniu swoich uprawnień, natomiast treść art. 20 pkt 1 – nie uległa zmianie i obowiązuje w niezmienionej wersji od 1 października 2001 r.” (s. 3 wniosku grupy posłów).

Z uzasadnienia wniosku grupy posłów wynika, że wnioskodawcy nie formułują żadnych zarzutów odnoszących się do procedury nowelizacji u.s.p. dokonanej przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r. Wątpliwości wnioskodawców dotyczą istoty rozwiązań zawartych w art. 20 pkt 1 u.s.p., tj. dopuszczalności tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedziby i obszaru właściwości przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, a to nie zostało zmodyfikowane przez ustawę zmieniającą z 18 sierpnia 2011 r. Skoro zatem zarzuty wnioskodawców dotyczą konstytucyjności przepisu znowelizowanego (tj. art. 20 pkt 1 u.s.p.), a nie przepisu nowelizującego (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r.), to Trybunał uznał, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest ten pierwszy przepis. Nie ma przy tym potrzeby dookreślenia – tak jak uczyniła to KRS w swoim wniosku – że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest badany „w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r.”. Jest to bowiem obecnie obowiązujące brzmienie tego przepisu, zaś wskazywanie ram czasowych obowiązywania przepisu jest uzasadnione tylko wówczas, gdy Trybunał bada jego konstytucyjność w brzmieniu, które już nie obowiązuje.

Drugim przedmiotem kontroli, wskazanym tylko we wniosku KRS, jest art. 3 § 3 u.s.w., zgodnie z którym Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, tworzy i znosi, w drodze rozporządzenia, sądy wojskowe oraz określa ich siedziby i obszary właściwości.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Wnioskodawcy powołali jako wzorce kontroli przepisy Konstytucji w odmiennych konfiguracjach. KRS wskazała art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w. dodatkowo art. 92 ust. 1 Konstytucji. We wniosku grupy posłów w *petitum* jako wzorce kontroli powołane zostały art. 176 ust. 2 oraz art. 180 ust. 5 w związku z art. 92 ust. 1, w związku z art. 10 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji, zaś w uzasadnieniu wniosku – art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo we wniosku KRS jako wzorzec kontroli został powołany art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Odnosząc się do tak określonych wzorców kontroli, Trybunał stwierdził, co następuje:

2.2. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji KRS może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przepis ten ogranicza legitymację wnioskową KRS zarówno w zakresie przedmiotu, jak i wzorca kontroli. Z treści art. 186 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wynika, że wzorcem kontroli może być jedynie Konstytucja. Należy przy tym zauważyć, że podobne zawężenie wzorca kontroli występuje w wypadku skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji) oraz kontroli prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Powyższe stanowisko podziela doktryna prawa, która wskazuje, że art. 186 ust. 2 Konstytucji dopuszcza „inicjowanie postępowania tylko w sprawie «zgodności z konstytucją», wyklucza więc powoływanie umów międzynarodowych i ustaw jako samoistnych wzorców kontrolnych” (L. Garlicki, uwaga do art. 191, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 7).

Skoro art. 6 Konwencji jako wzorzec kontroli został wskazany we wniosku KRS, a organ ten może kwestionować jedynie zgodność przepisów z Konstytucją, to postępowanie w odniesieniu do tego wzorca kontroli należało umorzyć z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.3. W obu wnioskach jako podstawowy wzorzec kontroli został przywołany art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Główny zarzut sformułowany w związku z tym przepisem dotyczy naruszenia zasady wyłączności ustawy w zakresie regulacji ustroju sądów oraz ich właściwości miejscowej przez upoważnienie organu władzy wykonawczej do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszaru właściwości w drodze rozporządzenia. Grupa posłów art. 176 ust. 2 Konstytucji wskazuje jako wzorzec samodzielny, a KRS przepis ten przywołuje w związku z innymi przepisami, tj. art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji.

Choć grupa posłów nie wskazuje art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w *petitum* wniosku, to jednak z uzasadnienia wniosku wynika, że przepis ten wiąże z treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji. Podnosi bowiem, że materia wskazana w art. 20 pkt 1 u.s.p. objęta jest zasadą wyłączności ustawowej z uwagi na potrzebę należytego ukształtowania prawa jednostki do sądu (s. 16-17 wniosku). Przekazanie tej materii do uregulowania w drodze rozporządzenia ogranicza – zdaniem grupy posłów – prawo jednostki do sądu. Wzorcem kontroli dla tak sformułowanego przepisu powinien być zatem art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy czym należy dodać, że jest to wzorzec związkowy względem art. 176 ust. 2 Konstytucji. W ten właśnie sposób zarzut niekonstytucyjności formułuje KRS, domagając się kontroli zgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. m.in. z art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. KRS może kwestionować konstytucyjność przepisów dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zatem przepisów gwarancyjnych względem prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie ma więc wątpliwości, że ten ostatni przepis może zostać uczyniony przez KRS wzorcem kontroli, co Trybunał potwierdził w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

Przywoływany w obu wnioskach art. 10 ust. 1 Konstytucji proklamuje zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Naruszenia tej zasady obaj wnioskodawcy upatrują w powierzeniu władzy wykonawczej kompetencji ingerującej w istotę władzy sędziowskiej przez upoważnienie ministra do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszaru właściwości w drodze rozporządzenia. Jest to zatem również zarzut sformułowany w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji, który – zdaniem wnioskodawców – zastrzega tę materię do wyłącznej regulacji ustawowej.

Podobnie za wzorzec związkowy wobec art. 176 ust. 2 Konstytucji należy uznać art. 180 ust. 5 Konstytucji, gdyż zarzuty co do naruszenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej w postaci możliwości przeniesienia sędziego do innego sądu w razie zmiany granic okręgów sądowych z pozostawieniem mu pełnego wyposażenia formułowane są w związku z zarzutem naruszenia zasady wyłączności ustawowej w zakresie regulacji

ustroju i właściwości sądów. Należy przy tym wyjaśnić, że w odniesieniu do art. 180 Konstytucji KRS wzorcem kontroli uczyniła trzy ustępy tego przepisu (art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji), zaś grupa posłów – tylko jeden ustęp (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Z wniosku KRS nie wynika jednak, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 180 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że sędziowie są nieusuwalni, oraz z art. 180 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli jedynie na mocy orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach określonych w ustawie. Brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności w tym zakresie oznacza, że wnioskodawca nie dopełnił wymogu sformułowanego 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), zgodnie z którym wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Postępowanie w zakresie art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorca kontroli zostało więc umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jako samodzielny wzorzec kontroli może być natomiast uznany art. 92 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego wnioskodawcy formułują zarzut wadliwie skonstruowanego upoważnienia do wydania rozporządzenia. KRS przepis ten czyni wzorcem kontroli jedynie w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w., podnosząc, że w treści tego ostatniego przepisu brakuje wytycznych, które zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji powinien zawierać. KRS pomija natomiast ten ostatni przepis wśród wzorców kontroli art. 20 pkt 1 u.s.p. Z kolei grupa posłów formułuje zarzut blankietowości upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 20 pkt 1 u.s.p., stąd art. 92 ust. 1 Konstytucji przywołuje wśród wzorców kontroli tego przepisu. Jak podnosi w uzasadnieniu wniosku grupa posłów: „W ocenie wnioskodawców «wytyczne» do znowelizowanego art. 20 ustawy o ustroju sądów powszechnych nie spełniają wymogu z art. 92 ust. 1 Konstytucji” (s. 13 wniosku). Wnioskodawcy czynią zatem art. 92 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 20 pkt 1 u.s.p., podobnie jak czyni to KRS w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w.

We wniosku grupy posłów jako dodatkowy wzorzec kontroli przywołany został art. 15 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. W uzasadnieniu wniosku grupa posłów w żaden sposób nie wyjaśnia, na czym miałyby polegać niezgodność art. 20 pkt 1 u.s.p. z art. 15 ust. 2 Konstytucji, ograniczając się jedynie do przytoczenia treści tego ostatniego przepisu (s. 7 wniosku). Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawca w tym zakresie nie dopełnił – wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. W związku z powyższym postępowanie w odniesieniu do art. 15 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność orzekania w tym zakresie.

2.4. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że wzorcami kontroli w niniejszej sprawie, zarówno w odniesieniu do art. 20 pkt 1 u.s.p., jak i w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w., są art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ramach tychże wzorców kontroli sytuują się dwa różne problemy konstytucyjne, które wymagają rozstrzygnięcia. Pierwszy dotyczył tego, czy minister będący organem władzy wykonawczej może w drodze rozporządzenia tworzyć i znosić sądy oraz ustalać ich siedziby i obszary właściwości, czy może jest to materia, która powinna być regulowana w ustawie. Drugi problem dotyczył tego, czy upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia zawarte w zakwestionowanych przepisach zostało przez ustawodawcę właściwie skonstruowane. Oczywiście rozstrzygnięcie tego drugiego problemu może być zasadne tylko wówczas, gdy Trybunał uzna, że minister może w drodze rozporządzenia tworzyć i znosić sądy oraz ustalać ich siedziby i obszary właściwości, gdyż nie jest to materia zastrzeżona dla ustawodawcy.

W niniejszej sprawie zostało umorzone postępowanie w zakresie dotyczącym trzech wzorców kontroli, tj. art. 15 ust. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji – ze względu na niedopuszczalność orzekania z powodów wyżej przytoczonych.

3. Tworzenie i znoszenie sądów oraz ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości w aspekcie historycznym i porównawczym.

3.1. Tworzenie i znoszenie sądów powszechnych i wojskowych oraz ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości w różny sposób było dotychczas regulowane w prawie polskim, zwłaszcza jeśli perspektywą porównawczą zostanie objęty również okres międzywojenny.

Jeśli chodzi o sądownictwo powszechne, to w okresie międzywojennym, zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93),

tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych następowało w drodze ustawy, zaś ustalanie granic okręgu lub siedziby sądu – w drodze rozporządzeń wykonawczych Prezydenta. Ów podział materii między ustawę i rozporządzenie został zniesiony ustawą z dnia 4 marca 1929 r. nowelizującą wspomniane rozporządzenie (Dz. U. z 1930 r. Nr 5, poz. 43), którego art. 2 § 2 otrzymał następującą treść: „Tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych, ustalenie i zmiana ich okręgów, jak również zmiana siedziby sądu następują w drodze ustawy”. Prezydent mógł w drodze rozporządzenia zmienić granice okręgu sądowego lub siedzibę sądu, jednakże taka zmiana nie mogła być połączona z przeniesieniem sędziego bez jego zgody w stan spoczynku lub na inne miejsce służbowe (art. 2 § 3). Dopiero w 1950 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347) przekazano kompetencję w zakresie tworzenia i znoszenia sądów wojewódzkich i powiatowych odpowiednio do założeń ustawowych oraz ustalania obszaru ich właściwości i siedziby Ministrowi Sprawiedliwości. Ścisłe powiązано też wówczas granice okręgów sądowych w ramach dwuszczeblowej struktury (sądy wojewódzkie i powiatowe) z podziałem administracyjnym państwa na województwa i powiaty. Rozwiązanie to przejęto (z uwzględnieniem zmian w podziale administracyjnym kraju) w art. 16 i art. 17 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 31, poz. 137).

Na podstawie tej ostatniej ustawy Minister Sprawiedliwości został upoważniony do tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia wydawanego w porozumieniu z Ministrem Administracji i Gospodarki Przemysłowej. Wskutek zmiany dokonanej ustawą z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 73, poz. 436) Minister Sprawiedliwości wykonywał swoją kompetencję w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów. Następnie na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 53, poz. 306) Minister Sprawiedliwości został ponadto zobowiązany do zasięgania opinii KRS. Po nowelizacji ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 160, poz. 1064) upoważnienie otrzymało treść tożsamą z obecnym upoważnieniem zawartym w art. 20 pkt 1 u.s.p., z tą jedynie różnicą, że nie zawierało ono wytycznych, podobnie jak jego poprzednie wersje, począwszy od 1985 r. (por. art. 15 § 2 i art. 16 § 2 u.s.p. z 1985 r. w brzmieniu nadanym powołaną nowelizacją).

Na podstawie tego upoważnienia ustawowego Minister Sprawiedliwości wydał szereg rozporządzeń. Jeśli chodzi o tworzenie sądów, to ostatnim rozporządzeniem wydanym na podstawie u.s.p. z 1985 r. było rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 166, poz. 1253, ze zm.). Po wejściu w życie u.s.p. zostały wydane nowe akty wykonawcze: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654, ze zm.), które następnie zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 2002 r. w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 180, poz. 1508, ze zm.). Spośród licznych rozporządzeń znoszących różne sądy powszechne można wskazać jedno z ostatnich, tj. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zniesienia Sądu Rejonowego w Lublinie i Zamiejscowego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Trzciance z siedzibą w Czarnkowie, utworzenia Sądu Rejonowego Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku i Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie oraz zmiany rozporządzenia w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 245, poz. 1640).

Z kolei jeśli chodzi o sądy wojskowe, to w okresie międzywojennym ich ustrój regulowany był dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 76, poz. 536; dalej: u.s.w. z 1936 r.). Zgodnie z jego art. 8 § 1 wymiar sprawiedliwości w wojsku i marynarce wojennej sprawowały wojskowe sądy rejonowe i wojskowe sądy marynarskie, wojskowe sądy okręgowe i sądy admirałskie oraz wspólny dla wojska i marynarki wojennej Najwyższy Sąd Wojskowy. Tworzenie i znoszenie powyższych sądów (poza NSW) następowało w drodze rozkazu Ministra Spraw Wojskowych. Organ ten określał również obszar działania i siedzibę sądów admirałskich i wojskowych sądów marynarskich, jak również liczbę tych ostatnich sądów. Obszar działania i siedziby wojskowych sądów okręgowych oraz obszar działania wojskowych sądów rejonowych określił ustawodawca. Zgodnie z art. 11 § 1 u.s.w. z 1936 r. wojskowe sądy okręgowe miały znajdować się w każdym okręgu korpusu, obejmując swym obszarem działania cały okręg korpusu, zaś ich siedzibą była siedziba dowódcy okręgu korpusu, jeżeli Minister Spraw Wojskowych nie zarządził inaczej. Z kolei obszarem działania wojskowego sądu rejonowego – stosownie do treści art. 12 § 1 u.s.w. z 1936 r. – był

rejon sądowy, będący częścią obszaru jednego okręgu korpusu. Liczbę rejonów sądowych i ich granice oraz siedzibę wojskowych sądów rejonowych określał Minister Spraw Wojskowych.

30 września 1944 r. wszedł w życie dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej (Dz. U. Nr 6, poz. 29). Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w wojsku i marynarce wojennej zostało powierzone: 1) sądom wojskowym dywizji, korpusów, garnizonów i wojskowym sądom marynarskim; 2) sądom wojskowym armii, okręgów i administracji; 3) Najwyższemu Sądowi Wojskowemu. Mocą tego dekretu utworzono zatem sądy przy konkretnych jednostkach (formacjach) wojskowych. Ponadto art. 17 tego dekretu upoważnił Naczelnego Dowódcę do określenia, przy jakich jednostkach (formacjach) wojskowych poza armiami, okręgami, admiralicjami, korpusami i dywizjami tworzy się wojskowe sądy danych jednostek.

Nową regulację ustrojową w zakresie sądownictwa wojskowego wprowadziła ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 23, poz. 166, ze zm.; dalej: u.s.w. z 1972 r.). Do kategorii sądów wojskowych zaliczyła ona wojskowe sądy okręgowe oraz wojskowe sądy garnizonowe. Zgodnie z art. 6 § 2 u.s.w. z 1972 r. Minister Obrony Narodowej tworzył i znosił wszystkie sądy wojskowe oraz określał ich nazwy i obszary właściwości. Początkowo Minister Obrony Narodowej wykonywał swoją kompetencję samodzielnie. Wskutek nowelizacji ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 89, poz. 443, ze zm.) został zobowiązany do zasięgania opinii KRS. Nie był natomiast zobowiązany do porozumiewania się z Ministrem Sprawiedliwości. Na mocy tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 1996 r. w sprawie utworzenia i zniesienia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 23, poz. 106). Regulacja zawarta we wspomnianym art. 6 § 2 u.s.w. z 1972 r. nie została zmieniona do momentu uchylenia tej ustawy.

Podsumowując powyższe rozważania, Trybunał stwierdza, że jeśli chodzi o sądy powszechne, to w okresie międzywojennym ich tworzenie i znoszenie oraz ustalanie ich siedzib i granic okręgów następowało w drodze ustawy. Po drugiej wojnie światowej materia ta została przekazana – na mocy upoważnienia ustawowego – do uregulowania w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Jeśli zaś chodzi o sądy wojskowe, to ich tworzenie i znoszenie już w okresie międzywojennym leżało w kompetencjach egzekutywy, zaś od 1972 r. nieprzerwanie do chwili obecnej organem ustawowo upoważnionym do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych, określania ich siedzib i obszarów właściwości jest Minister Obrony Narodowej. Trybunał podkreśla, że sposób tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i wojskowych wprowadzony po drugiej wojnie światowej został co do zasady zaakceptowany przez demokratycznego ustawodawcę. Rozwiązanie to nie budziło wątpliwości zarówno w 1989 r., gdy Rzeczpospolita Polska dołączyła do grona państw demokratycznych, jak również w 1997 r., gdy usankcjonowano dokonane zmiany ustrojowe przyjmując nową Konstytucję. Wątpliwości co do istniejącego modelu tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i wojskowych nie zgłaszało wówczas środowisko sędziowskie oraz stojąca na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów Krajowa Rada Sądownictwa.

3.2. Problematyka tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w różny sposób jest regulowana w innych państwach europejskich. W takich krajach jak Hiszpania, Republika Czeska czy Królestwo Niderlandów zarówno siedziby sądów, jak i obszary ich właściwości określone są w ustawie lub załącznikach do ustawy. W Niemczech kwestię tę reguluje ustawodawstwo krajów związkowych. Z kolei w takich krajach jak Austria czy Francja zarówno tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów, jak i ustalanie granic sądowych w kompetencjach prawodawczych władzy wykonawczej. We Włoszech zarówno siedziby sądów, jak i obszary ich właściwości określone są w ustawie, niemniej jednak modyfikacje w tym zakresie mogą następować również w dekretach legislacyjnych, wydawanych z upoważnienia ustawowego. W Rumunii ustawa określa siedziby sądów, a obszary właściwości sądów określa uchwała rządu, wydana na wniosek ministra sprawiedliwości i zaopiniowana przez Najwyższą Radę Sądownictwa. W Szwecji z kolei rozporządzenie określa obszary właściwości sądów apelacyjnych; w wypadku pozostałych sądów powszechnych rozporządzenie określa zarówno ich siedziby, jak i obszary właściwości.

Należy zauważyć, że w ostatnim czasie nastąpiła reorganizacja sądownictwa w niektórych spośród wyżej przywołanych krajów. We Francji reorganizacja taka miała miejsce w latach 2008-2010; zmniejszono liczbę jednostek organizacyjnych sądownictwa z 1206 do 819. Reformie tej towarzyszyło wydanie dekretów premiera, modyfikujących treść tabel załączonych do Kodeksu o organizacji sądownictwa, określających granice sądów (zob. *Notatka porównawcza z 28 grudnia 2012 r. dotycząca tworzenia, znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w wybranych państwach europejskich*, przygotowana przez Zespół Orzecznictwa i Studiów Biura TK, znak: ZOS.430.47.2012, s. 9). Również rząd Królestwa Niderlandów przygotował reformę przewidującą zmniejszenie liczby rejonów sądowych (a tym samym liczby sądów rejonowych) z 19 do 10, a także

zmniejszenie liczby okręgów sądowych (a tym samym liczby sądów okręgowych) z 5 do 4 (zob. przywołana wyżej *Notatka porównawcza...*, s. 15). W Rumunii reorganizacja sądownictwa miała miejsce w 2011 r. i polegała na likwidacji 12 sądów wymienionych w załączniku do ustawy nr 148/2011 r. o likwidacji niektórych sądów (zob. przywołana wyżej *Notatka porównawcza...*, s. 22). Największe zmiany dotyczące organizacji sądownictwa, dyktowane potrzebą osiągnięcia oszczędności w wydatkach budżetowych oraz zwiększenia efektywności działania sądów zostały dokonane we Włoszech dwoma dekretemi legislacyjnymi wydanymi 7 września 2012 r. nr 155 i nr 156. Przepisy tych dekretoów, które w większości zaczną obowiązywać 13 września 2013 r., zakładają m.in. likwidację wszystkich 220 wydziałów zamiejscowych sądów, redukcję liczby sędziów pokoju z 846 do 172 oraz redukcję liczby sądów z 166 do 129 (zob. przywołana wyżej *Notatka porównawcza...*, s. 27)

Podsumowując, niektóre z przywołanych wyżej państw europejskich dopuszczają możliwość regulowania przez władzę wykonawczą materii związanej z reorganizacją sądownictwa. W ostatnim czasie w niektórych z tych krajów reorganizacja taka miała miejsce i polegała na zmniejszeniu – ze względów oszczędnościowych – liczby sądów, a niekiedy również liczby sędziów.

4. Zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Uwagi wprowadzające.

Podstawowym wzorcem kontroli wskazanym zarówno przez grupę posłów, jak i KRS jest art. 176 ust. 2 Konstytucji. Główny zarzut sformułowany we wnioskach dotyczy zaś naruszenia zasady wyłączności ustawy w zakresie określenia ustroju i właściwości miejscowej sądów. Zdaniem wnioskodawców, upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do sądów wojskowych) do tworzenia i znoszenia sądów oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości jest w istocie upoważnieniem do określania ich ustroju i właściwości w akcie podustawowym.

W związku z tak sformułowanym zarzutem Trybunał stwierdził, że art. 176 ust. 2 Konstytucji powierza ustawodawcy zwykłemu określenie ustroju sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Dotychczas w doktrynie wyrażany był pogląd, że nakaz ustawowej regulacji, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, oznacza, że ustawodawca powinien określić wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, zachowując jednak możliwość odesłania spraw szczegółowych do uregulowania w drodze rozporządzenia (zob. w szczególności L. Garlicki, uwaga do art. 176 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10). Takie rozumienie zasady wyłączności ustawy wynikającej z art. 176 ust. 2 Konstytucji przyjął również Trybunał w wyrokach: z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56 oraz z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3. W tym ostatnim wyroku (wydanym w pełnym składzie) Trybunał stwierdził: „formuła odesłania zastosowana w art. 176 ust. 2 jest szersza, niż ma to miejsce w wypadku trybunałów (art. 197 i art. 201) i jest w nauce prawa prezentowana jako typowa dla podsumowania konstytucyjnej regulacji dotyczącej poszczególnych organów lub kategorii organów państwowych (nawiązująca do tradycyjnej zasady wyłączności ustawy). To znaczy, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza to jednak odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56). Redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej”. Kontynuując powyższą linię orzeczniczą, Trybunał w niniejszej sprawie postanowił rozstrzygnąć, które konkretnie kwestie dotyczące ustroju i właściwości sądów muszą być uregulowane w ustawie, a które mogą być przekazane do regulacji w drodze rozporządzenia.

Kwestionowane przepisy, tj. art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w., upoważniają odpowiednio Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia. W związku z powyższym podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy miało ustalenie, czy materia przekazana Ministrowi Sprawiedliwości (Ministrowi Obrony Narodowej w odniesieniu do sądów wojskowych) do uregulowania w rozporządzeniu stanowi podstawowy element ustroju i właściwości sądu, który – zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji – wymaga regulacji ustawowej. Innymi słowy, należało ustalić, czy tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów można uznać za określanie podstawowych elementów ustroju sądów oraz czy ustalanie siedzib tych sądów i obszarów ich właściwości stanowi podstawowy element wyznaczający właściwość sądów.

4.2. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów a ich tworzenie i znoszenie.

4.2.1. Ustalenie tego, czy tworzenie i znoszenie sądów może być traktowane jako określanie lub zmienianie ustroju sądów, wymaga najpierw zdefiniowania pojęcia „ustrój sądów”.

Za punkt wyjścia w tym zakresie Trybunał przyjął przepisy konstytucyjne, w których występuje pojęcie ustroju sądów, oraz przepisy konstytucyjne, które do tego pojęcia pośrednio się odwołują. Do tej pierwszej grupy przepisów należą art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji, w których pojęcie to *expressis verbis* zostało wyrażone. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że ustrój sądów określają ustawy, zaś drugi wprowadza zasadę, zgodnie z którą w razie zmiany ustroju sądów wolno sędzię przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Z treści art. 180 ust. 5 Konstytucji można również wyprowadzić wniosek, że zmiana granic okręgów sądowych nie stanowi zmiany ustroju sądów. Art. 180 ust. 5 Konstytucji dopuszcza bowiem możliwość przeniesienia sędziego na warunkach wcześniej wspomnianych „w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych”. Jeśliby zmiana granic okręgów sądowych stanowiła zmianę ustroju sądów, to zbędne byłoby jej dodatkowe wskazywanie w treści art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Do przepisów pośrednio definiujących ustrój sądów należy zaliczyć art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jest to przepis umieszczony bezpośrednio przed art. 176 ust. 2 Konstytucji, formułującym wymóg ustawowego określenia ustroju sądów. Ten pierwszy przepis, wprowadzając wymóg co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, przesądza pewne istotne kwestie w płaszczyźnie ustrojowej. Instancyjność postępowania sądowego determinuje bowiem organizację systemu sądów przynajmniej – jak wskazuje L. Garlicki – „w dwóch aspektach. Po pierwsze, musi to być system wieloszczeblowy, tak by istniały odrębne sądy zdolne do rozpatrywania spraw w dwóch kolejnych instancjach. Po drugie w ramach owej wieloszczeblowości musi istnieć hierarchia, bo sąd drugiej instancji musi być zarazem sądem wyższym, zdolnym do narzucenia sądowi pierwszej instancji sposobu i kierunku rozstrzygnięcia w sprawie” (L. Garlicki, uwaga do art. 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 3). Pogląd ten Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, podzielił. Analiza art. 176 ust. 1 Konstytucji prowadzi zatem do wniosku, że elementem ustroju sądów jest ich wieloszczeblowa struktura występująca w obrębie różnych rodzajów sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych).

Kolejnymi przepisami, które należało uwzględnić w procesie definiowania pojęcia ustroju sądów, są art. 197 i art. 201 Konstytucji, które odsyłają do regulacji ustawowej pewne materie dotyczące drugiego segmentu władzy sądowniczej, tj. trybunałów. Przepisy te zobowiązują ustawodawcę do określenia „organizacji” odpowiednio Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a nie „ustroju” tych organów. To zróżnicowanie przedmiotu regulacji ustawowej w treści art. 176 ust. 2 oraz art. 197 i art. 201 Konstytucji pozwala na sformułowanie wniosku, że pojęcie ustroju odnosi się do pewnych struktur złożonych, w ramach których zachodzą określone relacje między poszczególnymi ich elementami. Ustrój obejmuje zatem nie tylko organizację poszczególnych elementów, w tym ich strukturalne uporządkowanie, ale również relacje zachodzące między nimi i determinujące kształt struktury jako takiej.

Definiując pojęcie ustroju sądów, należy również mieć na uwadze cele, jakie prawne uregulowanie ustroju sądów ma spełniać w świetle całokształtu regulacji konstytucyjnej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, „ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność. Podstawowym założeniem nie może tu więc być dobro pojmowanego wąsko wymiaru sprawiedliwości, ani ochrona interesów osób zatrudnionych w organach władzy sądowniczej, ale dążenie do sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane”.

Mając na uwadze analizę powyższych przepisów konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że elementami definiującymi ustrój sądów są ich struktura, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie danego rodzaju sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów (tj. sądami powszechnymi i wojskowymi) a Sądem Najwyższym.

Dla tak rozumianego ustroju sądów podstawowe znaczenie mają pozycja ustrojowa tych organów w państwie oraz relacje, w jakich władza sądownicza pozostaje wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej. Pozycję ustrojową sądów określają w szczególności zasady: podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji). Sposób ujęcia obu tych zasad – jak podkreślił Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 – „rodzi następstwa dla pozycji władzy sądowniczej w systemie podziału władzy, jak i dla wzajemnych relacji władz do siebie. W relacjach

tych nie chodzi tylko o separację władz, ale i o ich wzajemne równoważenie się. Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego („obronnego”) wyrażenia zasady podziału władzy polegającego na kwalifikowaniu «organów państwa» do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. «Równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji”).

4.2.2. Unormowanie problematyki ustroju sądów w Konstytucji charakteryzuje się znacznie mniejszym stopniem szczegółowości aniżeli ma to miejsce w wypadku takich zagadnień jak status sędziego czy gwarancje jego niezawisłości. W wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, TK stwierdził, że „w wypadku regulacji ustroju i właściwości sądów ustrojodawca stanął na stanowisku, że w znacznym stopniu należy ona do ustawodawcy zwykłego. Nadmierna szczegółowość regulacji konstytucyjnej nie byłaby też pożądana, gdyż utrudniałaby dostosowanie procedury i właściwości sądów do zmieniającej się rzeczywistości społecznej”.

Wymóg ustawowego określenia ustroju sądów nie oznacza pozostawienia ustawodawcy całkowitej swobody w tym zakresie. Należy bowiem zauważyć, że pozycję ustrojową sądów oraz podstawowe elementy ich ustroju determinuje już sama Konstytucja. Zgodnie z jej art. 10 sądy razem z trybunałami tworzą władzę sądowniczą, która – jak stanowi art. 173 Konstytucji – jest odrębna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Strukturę sądownictwa – zgodnie z art. 175 Konstytucji – stanowią sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, a ponadto na czas wojny może zostać ustanowiony sąd wyjątkowy. Konstytucja przesądza również sposób powoływania sędziów (art. 179) oraz formułuje gwarancje niezawisłości sędziów (art. 178, art. 180-181). Ustawodawca może zatem określać ustrój sądów jedynie z uwzględnieniem tych rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca nie może np. ukształtować struktury sądów z pominięciem sądów powszechnych czy ustanowić tylko jeden sąd powszechny, w sytuacji gdy ustrojodawca w art. 175 Konstytucji używa w odniesieniu do tego rodzaju sądów liczby mnogiej, wskazując, że jest to kategoria zbiorcza.

Istotne ograniczenia dla ustawodawcy określającego ustrój sądów wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sformułowane w tym przepisie prawo do sądu jest bowiem podstawową wartością, którą ustawodawca ma obowiązek chronić i realizować, regulując ustrój sądów. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów ma bowiem charakter gwarancyjny względem prawa do sądu. Ustawodawca musi zatem tak ukształtować ustrój sądów, by zapewnić każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Zawarte w art. 176 ust. 2 Konstytucji odesłanie do określenia w ustawie ustroju sądów zostało zrealizowane przez cztery ustawy ustrojowe, tj. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawę o SN. Na potrzeby niniejszej sprawy zasadne wydaje się bliższe przedstawienie rozwiązań ustrojowych przyjętych w u.s.p. oraz u.s.w. Jednocześnie z uwagi na treść rozpatrywanego zarzutu unormowania tych dwóch aktów prawnych zostaną w tej części uzasadnienia wyroku przedstawione jedynie w zakresie dotyczącym zasad tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i sądów wojskowych.

4.2.3. Sądami powszechnymi – zgodnie z art. 1 § 1 u.s.p. – są sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Ogólne zasady tworzenia tych sądów determinują przepisy rozdziału 2 u.s.p. („Organizacja sądów”). Sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych wypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zaś sąd apelacyjny – dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów okręgowych. Kompetencję w zakresie tworzenia i znoszenia sądów powszechnych ustawodawca przyznał Ministrowi Sprawiedliwości, zgodnie z kwestionowanym art. 20 pkt 1 u.s.p., który stosowne rozporządzenie w tym zakresie może wydać po zasięgnięciu opinii KRS. Jednocześnie na podstawie art. 19 § 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów w drodze zarządzenia, mając na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, w szczególności przez dostosowanie liczby, rodzaju i wielkości wydziałów do obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego oraz konieczność prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Na podstawie kwestionowanego art. 20 pkt 1 u.s.p. zostały wydane dwa rozporządzenia: z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1121) i z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1223). Rozporządzenia te obowiązują od 1 stycznia 2013 r. Zgodnie z art. 24 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r., do dnia wejścia w życie tych rozporządzeń obowiązywały

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczące organizacji sądów powszechnych, wydane na podstawie art. 20 u.s.p. w poprzednim brzmieniu.

Sądami wojskowymi, zgodnie z art. 3 u.s.w., są wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe, które tworzy i znosi oraz określa ich siedziby i obszary właściwości Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRS, w drodze rozporządzenia. Jednocześnie Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości może tworzyć i znosić w drodze rozporządzenia wydziały zamiejscowe poza siedzibami wojskowych sądów garnizonowych.

Na podstawie upoważnienia zawartego w kwestionowanym art. 3 § 3 u.s.w. Minister Obrony Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 146, poz. 956, ze zm.), a także rozporządzenie z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych wojskowych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 32, poz. 175). Na mocy tego ostatniego rozporządzenia zostały zniesione sądy garnizonowe w Bydgoszczy, Krakowie i Zielonej Górze. Aktualnie funkcjonują dwa Wojskowe Sądy Okręgowe (w Poznaniu i Warszawie) oraz siedem Wojskowych Sądów Garnizonowych (w Gdyni, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu).

Podsumowując powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że obie ustawy, tj. u.s.p. i u.s.w., w ramach określenia ustroju sądów wskazały rodzaje sądów należące do kategorii sądów powszechnych i sądów wojskowych. Należy dodać, że obie ustawy uregulowały również strukturę wewnętrzną sądów, w tym funkcjonujące w ramach sądów organy, ich kompetencje oraz zasady ich powoływania i odwoływania. U.s.p. wprowadziła ponadto zasadę powiązania struktury sądów powszechnych z podziałem terytorialnym kraju na gminy, a także określiła działające w ramach poszczególnych sądów wydziały. Obie ustawy powierzyły odpowiednim ministrom kompetencje w zakresie tworzenia i znoszenia poszczególnych sądów.

4.2.4. Tworzenie i znoszenie przez Ministra Sprawiedliwości sądów powszechnych oraz przez Ministra Obrony Narodowej sądów wojskowych należy rozpatrywać w ramach tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a nie w ramach zmiany ustroju sądów. Ustrój sądów determinują – o czym wyżej była mowa – dwa czynniki, tj. poszczególne kategorie i rodzaje sądów oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego zachodzące między nimi. Zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i Minister Obrony Narodowej, wykonując ustawowo powierzone im kompetencje, są związani kategoriami sądów, które funkcjonują w ramach sądownictwa powszechnego i wojskowego, oraz relacjami instancyjnymi i w zakresie nadzoru judykacyjnego, które między nimi zachodzą, gdyż kwestie te zostały szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę w u.s.p. i u.s.w. Każdy z ministrów ma jednak swobodę w zakresie ustalenia liczby sądów w ramach poszczególnych kategorii sądów. Ustawodawca nie wskazał bowiem liczby minimalnej lub maksymalnej jednostek organizacyjnych sądownictwa. Wskazania co do liczby sądów w obrębie poszczególnych rodzajów i kategorii nie wynikają również z przepisów konstytucyjnych, poza wspomnianym wcześniej użyciem w art. 175 Konstytucji liczby mnogiej na określenie zbiorcze sądów w ramach kategorii sądów powszechnych i sądów wojskowych. Swoboda Ministrów Sprawiedliwości i Obrony Narodowej w zakresie ustalania liczby sądów nie oznacza jednak dowolności, gdyż przepisem istotnie ograniczającym tę swobodę jest art. 45 ust. 1 Konstytucji. Liczba sądów poszczególnych rodzajów i kategorii wymaga określenia na takim poziomie, by gwarantowała realizację konstytucyjnego prawa do sądu w kształcie opisanym w tym właśnie przepisie. Określając liczbę sądów, ministrowie muszą brać pod uwagę konieczność zapewnienia organizacyjnych ram dla sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Liczba sądów powinna zatem gwarantować zarówno powszechny dostęp do sądu każdemu, kto chciałby skorzystać z prawa do sądu, jak i sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości pozwalające na rozpatrywanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustalenie przez ministra liczby sądów w obrębie danej kategorii wymaga zatem każdorazowoważenia różnych wartości celem znalezienia rozwiązania najkorzystniejszego z punktu widzenia potrzeby zapewnienia każdemu konstytucyjnie gwarantowanego mu prawa do sądu. Za stworzenie sprawnie działającego sądownictwa minister, jako członek rządu, odpowiada zarówno politycznie, jak i konstytucyjnie.

Tworzenie i znoszenie przez ministra poszczególnych sądów w ramach upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w., a tym samym zmiana liczby sądów w ramach danej kategorii sądów, nie stanowią zmiany ustroju sądów, który wyznaczają poszczególne rodzaje i kategorie sądów oraz powiązania zachodzące między nimi. Minister nie może na podstawie przywołanych wyżej przepisów znieść całej ustawowo określonej kategorii sądów (np. w ramach sądów powszechnych nie może znieść szczebla sądów rejonowych, okręgowych czy apelacyjnych). O ile zatem minister nie działa poza upoważnieniem wynikającym z kwestionowanych przepisów, tj. nie tworzy sądów nowych kategorii, nieznanych istniejącemu systemowi sądownictwa, nie likwiduje konstytucyjnych rodzajów lub ustawowych kategorii sądów, jak również nie zmienia powiązań instancyjnych i w zakresie nadzoru judykacyjnego zachodzących między sądami, nie można mówić o zmianie ustroju sądów.

Tworzenie i znoszenie sądów przez ministrów może zatem zmieniać ustrój sądów tylko wówczas, gdy odbywa się z naruszeniem upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. Jest to jednak podstawa do stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia wydanego z naruszeniem upoważnienia ustawowego, a nie do stwierdzenia niekonstytucyjności samego upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. lub art. 3 § 3 u.s.w. Trybunał stwierdził zatem, że tworzenie i znoszenie sądów na podstawie tych przepisów nie stanowi zmiany ustroju sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji, a zatem dokonywanie tych czynności nie wymaga zachowania formy ustawowej i może następować w drodze aktów władzy wykonawczej.

Argumentem za tym stwierdzeniem jest również zestawienie treści art. 175 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji. Ten pierwszy przepis, o czym wcześniej była mowa, wymienia jedynie rodzaje sądów, nie wskazując konkretnych ich kategorii (poza SN). To prowadzi do wniosku, że występujące w kolejnym przepisie, tj. art. 176 ust. 2 Konstytucji, odniesienie do ustroju sądów regulowanego ustawowo dotyczy tylko ustroju określonych kategorii sądów, a nie tworzenia i znoszenia w ramach tych kategorii poszczególnych sądów. W tym zakresie można na zasadzie analogii odwołać się do ustaleń poczynionych przez TK w wyroku z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, stwierdzającym zgodność z Konstytucją przepisów dotyczących trybu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił, że z uwagi na treść art. 15 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „zasadniczy podział terytorialny państwa (...) określa ustawa”, wszelkie zmiany dotyczące gmin, czyli decyzja o utworzeniu, zniesieniu, podziale lub połączeniu gminy, powinny być wprowadzane drogą ustawową. Tymczasem ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) upoważnił Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w tym zakresie. W uzasadnieniu wyroku wydanego w tej sprawie TK stwierdził: „Nie jest racjonalne, aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami ustanowionego już podziału terytorialnego. Ustawodawca unormował reguły, a konkretne decyzje pozostawił Radzie Ministrów”. W efekcie TK doszedł do wniosku, że z art. 15 ust. 2 Konstytucji nie wynika konieczność uregulowania w ustawie bytu i granic poszczególnych gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa i można kwestię tę uregulować w rozporządzeniu. Skoro zatem granice gmin mogą być korygowane w drodze rozporządzenia, to również w ten sposób mogą być korygowane granice okręgów sądowych powiązane z granicami gmin. System sądów (rozumiany jako rozmieszczenie sądów) jest bowiem powiązany ze strukturą terytorialną państwa.

Tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów traktowanych jako odrębne jednostki organizacyjne w systemie sądownictwa to czynności należące do tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Jak wskazał P. Czarny w opinii prawnej z 20 listopada 2012 r. w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 804/VII kadencja), „tworzenie i znoszenie konkretnych sądów, wyznaczenie ich siedzib i obszaru właściwości należy do kompetencji organów władzy wykonawczej” (s. 6 opinii). Trybunał podkreśla, że choć nie jest wykluczone uregulowanie powyższej materii w ustawie, to przyjęte obecnie przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na powierzeniu organowi władzy wykonawczej kompetencji do tworzenia poszczególnych sądów w aspekcie organizacyjnym, lokalowym i kadrowym, jak też kompetencji do ich znoszenia, nie narusza standardów konstytucyjnych.

Upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów znajduje dodatkowe uzasadnienie w powierzonym mu nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi. Problem konstytucyjności tego nadzoru był rozważany w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07. Orzekając w pełnym składzie, Trybunał stwierdził wówczas, że zagadnienie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów „mieści się w sferze ustroju sądownictwa w znaczeniu szerokim. Wskazanie podmiotów nadzoru umożliwia bowiem właściwe funkcjonowanie struktur sądowych”. W ramach nadzoru administracyjnego Minister odpowiada za właściwą organizację sądów warunkującą sprawność i efektywność ich działania.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tworzenie i znoszenie sądów powszechnych i wojskowych nie wymaga regulacji ustawowej, gdyż nie stanowi określania lub zmiany ustroju sądów i może być dokonywane w drodze rozporządzenia odpowiednio Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej. Tym samym art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. w zakresie dotyczącym tworzenia i znoszenia sądów są zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

4.3. Wymóg ustawowej regulacji właściwości sądów a ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości.

4.3.1. Właściwość sądu to zakres kompetencji sądu w zakresie rozpoznawania i rozstrzygania spraw oraz dokonywania czynności procesowych w postępowaniu sądowym. W zależności od przyjętego kryterium można wyróżnić właściwość miejscową (terytorialną), rzeczową (przedmiotową) i czynnościową (funkcjonalną). Właściwość miejscowa, którą powołują wnioskodawcy, oznacza rozgraniczenie kompetencji między sądami tego samego rzędu ze względu na terytorialny zakres jurysdykcji.

Obszar właściwości sądu i jego siedziba to niewątpliwie kwestie mieszczące się w ramach pojęcia właściwości sądów, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Sformułowany w tym przepisie wymóg ustawowej regulacji właściwości sądów nie oznacza jednak, że tylko ustawa może określać siedzibę sądów i obszar jego właściwości. Jak wynika z przytoczonych wyżej poglądów przedstawicieli doktryny prawa i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału wyłączność ustawy w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji oznacza, że ustawodawca musi określić wszystkie podstawowe elementy właściwości sądu, co jednak nie wyklucza odesłania kwestii szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma ustalenie tego, co konkretnie jest kwestią szczegółową, jeśli chodzi o właściwość sądów.

4.3.2. Rozstrzygnięcie tego, w jakim zakresie problematyka właściwości sądów musi być uregulowana w ustawie, a w jakim zakresie może zostać odesłana do unormowania w drodze rozporządzenia, wymagało analizy kilku przepisów konstytucyjnych. Podział materii między ustawę a rozporządzenie w tej niezwykle istotnej z punktu widzenia realizacji prawa do sądu kwestii nie może bowiem zostać ustalony zgodnie z zasadą przyjmowaną na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji, że w rozporządzeniu można uregulować sprawy drugorzędne. Sprawy dotyczące właściwości sądu nie mają takiego charakteru, a to z tego względu, że właściwość sądu jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podział materii między ustawę a rozporządzenie w kwestii właściwości sądu powinien zostać zatem ustalony na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych opisujących właściwość sądów, tj. art. 45 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 177 Konstytucji. Dopiero interpretacja systemowa tych przepisów pozwoli rozstrzygnąć, czy ustalanie siedziby sądów i obszaru ich właściwości to są kwestie zastrzeżone dla regulacji ustawowej, czy kwestie, które mogą być uregulowane w rozporządzeniu.

Pierwszym z przepisów wymagających rozważenia jest art. 177 Konstytucji, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten nie został uczyniony wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, choć nawiązania do niego znajdują się w uzasadnieniach obu wniosków. Jak stwierdził TK w wyroku z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100), art. 177 Konstytucji „dotyczy swoistego «podziału kompetencji» w ramach władzy sądowniczej”. Formułuje on domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawach, które ustawowo nie są zastrzeżone dla właściwości innych sądów. Wskazany w tym przepisie rodzaj sądów, tj. sądy powszechne, został wymieniony w treści art. 175 Konstytucji. Toteż TK uznaje, że „innymi sądami”, o których mowa w art. 177 Konstytucji, są pozostałe sądy wymienione w art. 175 Konstytucji, tj. Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, sądy wojskowe oraz sąd wyjątkowy, który może być ustanowiony na czas wojny. Z pośrednio sformułowanego w art. 177 Konstytucji wymogu ustawowego zastrzeżenia niektórych spraw dla właściwości innych sądów aniżeli sądy powszechne wynika zatem konieczność uregulowania w ustawie właściwości Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz – w razie jego ustanowienia – sądu wyjątkowego. Tak interpretując art. 177 w związku z art. 175 Konstytucji można było sformułować dwa wnioski. Po pierwsze, zasada wyłączności ustawowej w zakresie regulacji właściwości sądowej, która może być wywodzona z treści art. 177 Konstytucji, dotyczy właściwości określonych rodzajów sądów, a nie właściwości konkretnych (wskazanych jednostkowo) sądów. Po drugie, skoro w art. 177 Konstytucji ustrojodawca przesądził domniemanie właściwości sądów powszechnych, to regulacja ustawowa dotycząca właściwości tych sądów nie musi być tak szczegółowa jak regulacja dotycząca właściwości „innych sądów”.

Przyjmując analogiczne rozumienie pojęcia „właściwość sądów” użytego w art. 176 ust. 2 Konstytucji, należało zatem uznać, że ustawa musi określać właściwość istniejących rodzajów i kategorii sądów, przy czym chodzi tu zarówno o rodzaje sądów wymienione w Konstytucji (tj. SN, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe i sąd wyjątkowy), jak i ich kategorie wprowadzone przez ustawę (tj. w obrębie sądów powszechnych – sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne, w obrębie sądów administracyjnych – NSA i wojewódzkie sądy administracyjne, a w obrębie sądów wojskowych – okręgowe i garnizonowe sądy wojskowe). Ustawowa regulacja właściwości sądów, o której mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, może również charakteryzować się różnym stopniem szczegółowości w odniesieniu do różnych rodzajów sądów. W szczególności konieczne było szczegółowe i wyczerpujące określenie właściwości innych sądów aniżeli sądy powszechne, gdyż na rzecz tych ostatnich przemawia domniemanie właściwości w sprawach ustawowo niezastrzeżonych dla innych sądów.

4.3.3. Należy zauważyć, że wymóg ustawowego określenia właściwości poszczególnych rodzajów i kategorii sądów został w pełni zrealizowany w prawie polskim. Jeśli chodzi o właściwość miejscową sądów powszechnych i wojskowych, gdyż tych sądów właśnie dotyczą kwestionowane art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz art. 3 § 3 u.s.w., to stosowne regulacje znajdują się w ustawach procesowych, tj. w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.).

K.p.c. wyróżnia trzy rodzaje właściwości sądu w postępowaniu cywilnym, w zależności od sposobów jej określenia dla konkretnej sprawy, tj. właściwość ogólną, przemienną i wyłączną. Właściwość miejscowa ogólna wynika z zasady, że sprawę powinien rozpoznać sąd właściwy dla pozwanego. Właściwość miejscowa przemienna polega na tym, że w pewnych przewidzianych w k.p.c. rodzajach spraw powództwo może zostać wytoczone według uznania powoda bądź przed sąd właściwości ogólnej, bądź przed inny sąd wskazany w ustawie, np. powództwo o roszczenie majątkowe przeciwko przedsiębiorcy można wytoczyć przed sąd, w którego okręgu znajduje się zakład główny lub oddział, jeżeli roszczenie pozostaje w związku z działalnością tego zakładu lub oddziału (por. art. 33 k.p.c.). Właściwość miejscowa wyłączna oznacza ustalenie w sposób kategoryczny sądu jedynie właściwego do rozpoznania danej sprawy, np. powództwo o własność lub o inne prawa rzeczowe na nieruchomości, jak również powództwo o posiadanie nieruchomości można wytoczyć wyłącznie przed sąd miejsca jej położenia (por. art. 38 § 1 k.p.c.). Jeszcze inaczej uregulowana jest właściwość miejscowa sądu w postępowaniu nieprocesowym. Zasadą jest, że w braku przepisu szczególnego dla danej kategorii spraw, właściwym miejscowo w wypadku wszczęcia sprawy na wniosek jest sąd miejsca zamieszkania (siedziby) wnioskodawcy, a w braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca pobytu wnioskodawcy, zaś w wypadku wszczęcia sprawy z urzędu – sąd, w okręgu którego nastąpiło zdarzenie stanowiące podstawę wszczęcia postępowania (por. art. 508 k.p.c.).

W postępowaniu karnym podstawę określenia, który sąd jest właściwy miejscowo, stanowi przede wszystkim miejsce popełnienia czynu karalnego. Czyn zabroniony uważa się za popełniony w miejscu, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany, albo gdzie skutek stanowiący znamię czynu zabronionego nastąpił lub według zamiaru sprawcy miał nastąpić (art. 6 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Miejscowo właściwy jest sąd, w którego okręgu popełniono dany czyn karalny. W wypadku gdy przestępstwo popełniono na polskim statku wodnym lub powietrznym, a kryterium miejsca popełnienia czynu nie może mieć zastosowania, właściwy jest sąd macierzystego portu statku. W wypadku przestępstw popełnionych w okręgu kilku sądów, właściwy jest sąd, w którego okręgu najpierw wszczęto postępowanie przygotowawcze (art. 31 k.p.k.). Jeżeli nie można ustalić miejsca popełnienia przestępstwa w taki sposób, stosuje się kryterium pomocnicze określone szczegółowo w art. 32 k.p.k.

Właściwość miejscowa sądów wojskowych uregulowana jest w art. 651 k.p.k. W sprawach o przestępstwa podlegające kognicji tych sądów orzeka sąd wojskowy, obejmujący swoją właściwością jednostkę wojskową, w której żołnierz pełnił służbę wojskową lub pracownik był zatrudniony. Właściwość sądu wojskowego ze względu na przynależność oskarżonego do jednostki wojskowej określa się według chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego.

Mając powyższe na uwadze, TK stwierdził, że właściwość miejscowa zarówno sądów powszechnych, jak i sądów wojskowych jest określona w przepisach ustawowych.

4.3.4. Zasadność takiego rozumienia zasady wyłączności ustawy w zakresie regulacji właściwości sądów, o której mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, odnoszonej do rodzajów i kategorii sądów, a nie do poszczególnych sądów w obrębie kategorii, należało zweryfikować sięgając do drugiego przepisu konstytucyjnego, w którym występuje pojęcie właściwości sądowej. Przepisem tym jest będący wzorcem kontroli w niniejszej sprawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Właściwość sądu, o której mowa w tym przepisie, jest zatem z jednej strony istotnym elementem treści prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia indywidualnej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a z drugiej strony – konieczną gwarancją tego prawa. Brak określenia właściwości sądowej, a tym samym brak „sądu właściwego”, uniemożliwia realizację prawa do sądu w kształcie nadanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego powodu należało uznać, że przepisy wyznaczające sposób określenia właściwości sądów, a konkretnie wspomniane wyżej art. 176 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, powinny być interpretowane przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż wyznaczają one pewne standardy wynikające z treści prawa do sądu (zob. powołany wcześniej wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Z punktu widzenia prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, istotne jest wskazanie w ustawie właściwości poszczególnych rodzajów i kategorii sądów, tak by obywatel miał pewność, jakiego rodzaju i kategorii sąd będzie rozpatrywał jego sprawę. Nie jest natomiast konieczne, by to ustawodawca przesądził, która konkretnie jednostka organizacyjna sądownictwa (określona jej siedzibą i okręgiem właściwości) będzie rozpatrywać konkretną sprawę, o ile ustawodawca zagwarantuje, że każdy sąd w obrębie danej kategorii będzie realizował prawo do sądu w sposób opisany w art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. sprawiedliwie, jawnie, bez nieuzasadnionej zwłoki, niezależnie, bezstronnie i niezawisłe. Z tego powodu Trybunał uznał, że określanie siedzib poszczególnych sądów należących do kategorii sądów powszechnych lub wojskowych oraz obszaru ich właściwości nie jest sprawą zastrzeżoną do wyłącznej regulacji ustawowej, o ile ustawodawca zapewni, że każdy z istniejących sądów powszechnych lub wojskowych będzie realizował prawo do sądu w opisany wyżej sposób.

Taki sposób rozdzielenia materii właściwości sądów pomiędzy ustawę i rozporządzenie Trybunał uznał za zasadny z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Warunkiem rozpoznawania przez sąd spraw bez zbędnej zwłoki jest stworzenie sądowi od strony administracyjnej odpowiednich warunków do orzekania oraz szybkiego reagowania w sytuacji, gdy warunki te ulegną zmianie. Chodzi o utrzymywanie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania poszczególnych sądów, a to wymaga niekiedy przesunięć w zakresie obszaru ich właściwości, choćby z uwagi na zmieniający się zakres obciążenia poszczególnych sądów wpływem spraw czy zachodzące zmiany normatywne dotyczące przebiegu postępowania sądowego. Na ten temat Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w wyroku z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56), w której badał konstytucyjność § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654, ze zm.). Kontrolowane przepisy stanowiły, że określone przestępstwa z ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.) oraz ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904, ze zm.) z obszaru właściwości sądu okręgowego rozpoznaje sąd rejonowy w mieście będącym siedzibą sądu okręgowego, i wskazywały konkretne sądy. Trybunał, orzekając o ich zgodności m.in. z art. 176 ust. 2 Konstytucji, stwierdził (powoławszy się na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 listopada 2000 r., sygn. akt II AKz 602/00, OSA 2001/4/25), że „Nie można jednak mylić pojęcia właściwości sądów z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Czym innym jest bowiem ustawowe określanie właściwości sądów, (...) zaś czym innym – administracyjne określenie obszaru funkcjonowania sądów. W niniejszej sprawie, to ustawy (prawo prasowe, ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych) określiły właściwość sądów zgodną z ustawą karnoprocesową (art. 31 k.p.k.), zaś rozporządzenie z 18 maja 2001 r. wskazało jedynie w ramach tej właściwości odpowiednie sądy. To wskazanie ma wyłącznie charakter organizacyjny i nie narusza istoty właściwości rzeczowej ani zasad określających kategorię sądów, które ze względu na charakter sprawy są właściwe do rozpoznawania spraw tego typu. Nie można utożsamiać go więc z ustanawianiem przez Ministra Sprawiedliwości odrębnej właściwości sądów”. Podobne stanowisko jest prezentowane w literaturze. Wskazuje się bowiem, że podział terytorialny obszarów właściwości sądów jest podziałem administracyjnym dla celów specjalnych i musi odpowiadać potrzebom organizacyjnym sprawnego wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, uwaga do art. 10 u.s.p., [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009).

Z tych powodów Trybunał uznał, że określenie siedzib sądów i obszarów ich właściwości nie jest objęte wymogiem wyłączności ustawowej, a co za tym idzie – art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji.

5.1. Kolejnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, przywoływanym w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji, był art. 10 Konstytucji. Oba te przepisy dotyczą kwestii ustrojowych, przy czym pierwszy operuje pojęciem „ustrój sądów”, zaś drugi – pojęciem „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej”, traktując sądy jako jeden z elementów tego ustroju. Art. 176 ust. 2 Konstytucji przesądza prawną formę regulacji ustroju sądów, zaś art. 10 Konstytucji – determinuje materialny kształt tej regulacji, formułując zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Oba te przepisy pozostają zatem ze sobą w ścisłym związku i w tej formie stanowią wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Formułując zarzut naruszenia tego przepisu, wnioskodawcy przyjęli, że upoważnienie ministra, czyli organu władzy wykonawczej, do tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości jest ingerencją w sferę zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej, wpływającą zarazem na funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki” (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39). To prowadzi z kolei do wniosku, że o ile w stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą dopuszczalne jest pewne przecinanie się

czy nakładanie kompetencji, o tyle w stosunkach między tymi władzami a władzą sądowniczą jakiegokolwiek przesunięcia kompetencji polegającej na wymierzaniu sprawiedliwości nie mogą mieć miejsca.

Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza – jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 45/07 – „oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)”. Zasada równowagi władz wyklucza dopuszczalność występowania między nimi układów nadrzędności i podporządkowania (zob. *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 81).

Formuła podziału i równowagi władz w wypadku władzy sądowniczej musi być rozumiana z uwzględnieniem treści art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Ten ostatni przepis co prawda nie został uczyniony wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, jednak dookreśla on kształt zasady podziału władzy, a tym samym wymaga uwzględnienia w dalszych rozważaniach. Niezależność sądów, o której mowa w tym przepisie, oznacza niezależność od innych władz, a konkretnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym sensie pojęcie niezależności sądów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji.

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

Należy podkreślić, że zasada podziału władz nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Jej celem jest m.in. „ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów” (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93).

5.2. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalania ich siedzib i obszarów właściwości przez ministra w drodze rozporządzenia nie narusza zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 Konstytucji. Skoro konstytucyjnie dopuszczalne jest scedowanie przez ustawodawcę uprawnień prawodawczych w tym zakresie na organy władzy wykonawczej, o czym wyżej była mowa, zatem skorzystanie z tych uprawnień przez ministra, o ile mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, również – co do zasady – odpowiada wymogom konstytucyjnym.

Tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości przez Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w wypadku sądów wojskowych) w formie rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. nie jest sprawowaniem funkcji jurysdykcyjnej, zastrzeżonej wyłącznie dla sądów. Nie jest to wymierzanie sprawiedliwości; chodzi jedynie o tworzenie właściwych warunków dla orzekania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku o sygn. K 45/07, „to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa”.

Należy zauważyć, że Konstytucja nie przesądza, jaki konkretnie organ powinien zapewniać sądom właściwe warunki finansowe i organizacyjne dla realizacji przez nie podstawowej funkcji, jaką jest wymierzanie

sprawiedliwości. Z uwagi na wymóg równoważenia się władz wskazane wydaje się zaangażowanie w procedurę tworzenia i znoszenia sądów organów różnych władz, w szczególności zaś władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Taki właśnie model został przyjęty przez ustawodawcę nie tylko w wypadku sądów powszechnych i wojskowych, ale również sądów administracyjnych. W tym pierwszym wypadku podjęcie decyzji przez Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w wypadku sądów wojskowych) wymaga zasięgnięcia opinii KRS, czyli organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z kolei decyzję o utworzeniu i zniesieniu sądów administracyjnych podejmuje Prezydent RP, a zatem również organ władzy wykonawczej, na wniosek Prezesa NSA, czyli przedstawiciela władzy sądowniczej. Zaangażowanie w procedurę tworzenia i znoszenia sądów administracyjnych Prezydenta RP, a nie przedstawiciela rządu, jest uzasadnione m.in. tym, że sądy te kontrolują działalność administracji publicznej, której rząd jest częścią. Z kolei udział Prezesa NSA w tej procedurze jest uzasadniony tym, że sprawuje on zwierzchni nadzór nad działalnością sądów administracyjnych, planuje ich budżet oraz odpowiada za jego wykonanie. Specyfika poszczególnych rodzajów sądów uzasadnia zatem przyjęcie przez ustawodawcę odmiennych rozwiązań w zakresie procedury ich tworzenia i znoszenia. Wspólnym elementem tych rozwiązań jest jednak wymóg współdziałania w ramach tej procedury organów władzy wykonawczej i sądowniczej.

Taki model tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości, jaki został przyjęty przez ustawodawcę w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w., mieści się zatem w ramach zasady podziału władzy, a tym samym przepisy te są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

6.1. Kolejnym wzorcem kontroli powołanym przez wnioskodawców w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji jest art. 180 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Unormowania zawarte w art. 180 Konstytucji wyznaczają podstawowe cechy statusu sędziowskiego, a ich celem jest zapewnienie niezawisłości i bezstronności sędziów. Niezawisłość i bezstronność sędziego to zaś nie tylko kategorie prawne, ale również – a może przede wszystkim – kategorie etyczne, gdyż wymierzenie sprawiedliwości w sposób nieuchronny wiąże się z potrzebą dokonywania przez sędziego wyborów o zabarwieniu aksjologicznym. Nie jest zatem możliwe sprawiedliwe orzekanie przez sędziego, który nie jest niezawisły i bezstronny. Ten właśnie szczególny status sędziego chronią trzy gwarancje opisane w art. 180 Konstytucji, tj. zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszania sędziego w sprawowaniu urzędu oraz zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 180, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 1). Nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego nie mają jednak charakteru absolutnego. Art. 180 Konstytucji wskazuje bowiem konkretne sytuacje, w których sprawowanie urzędu przez sędziego się kończy i przechodzi on w stan spoczynku, a ponadto dopuszcza, z zachowaniem określonych gwarancji, ustawowe wskazanie innych sytuacji utraty przez sędziego urzędu lub przeniesienia go do innej siedziby. Chodzi o sytuacje uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi osoby konkretnego sędziego.

Należy zauważyć, że nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów są nie tylko gwarancjami ich niezawisłości. Na treść art. 180 Konstytucji należy bowiem patrzeć w szerszej perspektywie. Przepis ten z jednej strony urzeczywistnia zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej, a z drugiej strony – jest koniecznym warunkiem realizacji przysługującego jednostce prawa do sądu. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy gwarantuje bowiem jedynie niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, co wyraźnie zostało podkreślone w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ochrona niezawisłości sędziów przez zapewnienie im nieusuwalności z zajmowanego stanowiska i nieprzenoszalności do innego sądu lub w stan spoczynku nie jest zatem celem samym w sobie, lecz jest środkiem umożliwiającym realizację konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 20/04, „przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów nie (...) statuuje osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego”. Trybunał w wyroku tym stwierdził, że uprawnienia, które Konstytucja przyznaje określonym grupom funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziom, mają „charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów. Ujmując

rzecz w uproszczeniu oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie». Tego rodzaju «prawa» nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym «refleksem» konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym”.

6.2. Wnioskodawcy wyrazili pogląd, że tworzenie i znoszenie sądów w drodze aktów wykonawczych stanowi podstawę do przenoszenia sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku, a tym samym osłabia ich niezawisłość. Zdaniem wnioskodawców, z tego powodu czynności opisane w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. powinny być dokonywane w drodze ustawy.

Należy jednak podkreślić, że tworzenie i znoszenie sądów, co wyżej zostało ustalone, nie stanowi zmiany ustroju sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji, stąd nie wymaga zachowania formy ustawowej. Utworzenie konkretnego sądu lub jego zniesienie oznacza każdorazowo zmianę granic okręgów sądowych i w tym zakresie art. 180 ust. 5 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz art. 3 § 3 u.s.w. Zmiana granic okręgów sądowych w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji nie jest jednak materią zastrzeżoną dla regulacji ustawowej, co również zostało już wcześniej przez Trybunał ustalone. Zmiana taka może zatem zostać dokonana w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej. Użyta w treści art. 180 ust. 5 Konstytucji formuła językowa „w razie zmiany ustroju sądów (...) wolno sędziego przenosić” oznacza – jak podkreślił TK w wyroku o sygn. P 20/04 – to, że „sam akt przeniesienia musi być odpowiednio «skorelowany» z taką zmianą, która musi wynikać z ustawy, natomiast samo przeniesienie konkretnego sędziego nie musi wynikać wprost z ustawy, wystarczy, że ustawa dopuszcza (przewiduje) takie rozwiązanie”. Art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. przewiduje, że zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana, w wypadkach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu. Ten właśnie przepis rangi ustawowej stanowi podstawę do przenoszenia sędziego w razie zniesienia sądu lub zmiany obszaru właściwości sądu.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 20 pkt 1 u.s.p i art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

7. Zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji grupa posłów podniosła w odniesieniu do art. 20 pkt 1 u.s.p., natomiast KRS – w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w. Zarzut ten jest jednak odmiennie uzasadniany w wypadku obu tych przepisów.

Jeśli chodzi o art. 20 pkt 1 u.s.p., to grupa posłów nie kwestionuje tego, że przepis ten zawiera wytyczne co do treści wskazanego w nim rozporządzenia, jednak podnosi, że wytyczne te nie spełniają wymagań wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że „wyznaczony Ministrowi Sprawiedliwości kierunek regulacji w drodze rozporządzeń nie został wskazany w sposób pozwalający na ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy oraz w sposób wykluczający dowolność regulacji w tym zakresie. Oczwistym jest, że wytyczne odnoszące się do organizacji sądownictwa nie mogą mieć charakteru blankietowego” (s. 13 wniosku grupy posłów). Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, upoważnienie zawarte w art. 20 pkt 1 u.s.p. nie jest upoważnieniem w celu wykonania ustawy, lecz kształtuje istotne zagadnienia, które muszą być uregulowane w ustawie.

Z kolei niezgodność art. 3 § 3 u.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji KRS upatruje w tym, że przepis ten w ogóle nie zawiera wytycznych co do treści wskazanego w nim rozporządzenia. Wytycznych tych – zdaniem wnioskodawcy – nie można sformułować na podstawie innych przepisów u.s.w., przez co organ wykonawczy ma pełną swobodę w zakresie określenia treści rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 3 § 3 u.s.w.

7.2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie jest wydawane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno być wyraźne i nie może być domniemywane (zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2). Ponadto powinno ono mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (tj. wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (tj. wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i treściowym (tj. wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Wymóg wydawania rozporządzenia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz hierarchiczne powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawiają, że zakres swobody organu wydającego rozporządzenie jest ograniczony na dwa sposoby: „pozytywnie” – przez ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych

do normowania i kierunku tego unormowania – oraz „negatywnie” – przez wymaganie braku jego niezgodności ze wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i ujęte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, Trybunał bada, czy w ustawie w ogóle zawarto jakieś wytyczne; całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia i stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Jak stwierdził TK w wyroku z 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 140), kategorię sformułowanie art. 92 ust. 1 Konstytucji powoduje, że „wszelkie ustawowe upoważnienie, co do którego nie jest możliwe wskazanie jakichkolwiek treści ustawowych, które pełniłyby rolę «wytycznych dotyczących treści aktu», jest sprzeczne z Konstytucją”. Po drugie, Trybunał ustala, czy sposób zredagowania wytycznych (o ile zostaną zidentyfikowane) pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy, tj. nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości na poziomie ustawowym. Minimum treściowe wytycznych jest zatem określane stosownie do regulowanej materii, przy czym im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki, tym bardziej szczegółowa musi być treść wytycznych (zob. np. wyroki z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8). Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, będące wskazówkami co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz, nie mogą mieć charakteru blankietowego.

7.3. Trybunał stwierdził, że rozporządzenia wydawane na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. są swoiste, gdyż w formie tych rozporządzeń tworzone i znoszone są poszczególne sądy. Rozporządzenia, o których mowa, nie są jednak przedmiotem zaskarżenia. W tej sprawie kwestionowane są bowiem jedynie przepisy upoważniające do ich wydania, a tym samym do dokonania tychże czynności. Takie przepisy, zależnie od rodzaju czynności, mogą zawierać wskazówki dotyczące warunków, jakie musi spełniać ta czynność, co jest odpowiednikiem wytycznych „dotyczących treści aktu” według art. 92 ust. 1 Konstytucji. W wypadku czynności takich jak tworzenie i znoszenie sądów, określanie ich siedzib i obszarów właściwości wskazówki / wytyczne są zasadniczym elementem upoważnienia i wymagana jest ich znaczna szczegółowość, a to ze względu na doniosłość tych czynności.

7.4. Zgodnie z art. 20 pkt 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości „kierując się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie”. Głównymi wytycznymi wynikającymi z tego przepisu są potrzeba zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa oraz ekonomia postępowania sądowego. Pierwsza z tych wytycznych została dodatkowo uszczegółowiona przez wskazanie, że racjonalna organizacja sądownictwa wymaga dostosowania liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw. Ponadto ustawodawca określił cel, który Minister Sprawiedliwości powinien mieć na uwadze, tworząc i znosząc sądy oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości. Celem tym jest zagwarantowanie realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Trybunał stwierdził, że tak określone wytyczne co do treści rozporządzenia są wystarczająco szczegółowe, by spełniać wymagania stawiane im przez art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy dodać, że obok wytycznych określonych w art. 20 pkt 1 u.s.p. wymagania co do tworzenia sądów powszechnych są określone w rozdziale 2 działu I u.s.p. („Organizacja sądów”). Zgodnie z przepisami tego rozdziału sąd rejonowy tworzy się dla jednej gminy lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych wypadkach w obrębie tej samej gminy można utworzyć więcej niż jeden sąd rejonowy. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zaś sąd apelacyjny – dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów okręgowych. To powiązanie systemu sądów rejonowych z podziałem terytorialnym kraju oraz powiązanie systemu sądów okręgowych i apelacyjnych z systemem sądów rejonowych w istotny sposób ogranicza swobodę Ministra Sprawiedliwości wydającego rozporządzenie na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. Tym samym realizuje ono taki cel, jaki realizują wytyczne co do treści rozporządzenia, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu arbitralności tworzenia i znoszenia sądów powszechnych oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości, Trybunał Konstytucyjny dodatkowo stwierdził,

że istnieją mechanizmy pozwalające na kontrolę realizacji przez rozporządzenia wydane na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. ustawowych wytycznych co do jego treści.

Po pierwsze, Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi sądy oraz określa ich siedziby i obszary właściwości „po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”. Z uwagi na to, że w składzie KRS władzą najliczniej reprezentowaną jest władza sądownicza, należało dojść do wniosku, że wymóg zasięgnięcia opinii KRS gwarantuje środowisku sędziowskiemu udział w podejmowaniu tych decyzji. Opinia KRS nie jest wprawdzie wiążąca dla ministra, jednak z uwagi na sformułowaną w preambule do Konstytucji zasadę współdziałania organów państwowych procedura opiniodawcza nie może mieć charakteru pozornego, lecz powinna rzeczywiście wpływać na ostateczny kształt rozporządzenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78, „Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji. (...) Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia”. Mając na uwadze takie rozumienie zasady współdziałania organów państwa, Trybunał stwierdził, że zastrzeżenia KRS co do zgodności rozporządzenia z wytycznymi ustawowymi powinny być brane pod uwagę przez ministra na etapie projektowania treści rozporządzenia.

Po drugie, rozporządzenie, co do którego powstaje wątpliwość, że zostało wydane z naruszeniem wytycznych co do jego treści wynikających z przepisów ustawowych, może zostać poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola ta będzie miała charakter represyjny, a zatem będzie mogła zostać uruchomiona dopiero po wydaniu rozporządzenia w sytuacji, gdy opisane wcześniej mechanizmy konsultacyjno-opiniodawcze okażą się nieskuteczne. Konsekwencją stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia z uwagi na niezgodność jego treści z wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym będzie utrata jego mocy obowiązującej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że treść wytycznych co do treści rozporządzenia ujętych w art. 20 pkt 1 u.s.p. odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji, a tym samym art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7.5. Jeśli chodzi o upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 3 § 3 u.s.w., to wskazuje ono organ właściwy do wydania rozporządzenia (tj. Ministra Obrony Narodowej) oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania (tj. tworzenie i znoszenie sądów wojskowych oraz określanie ich siedzib i obszarów właściwości). Upoważnienie to precyzuje także tryb wydania rozporządzenia („w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”). Tak skonstruowane upoważnienie spełnia wymagania szczególowości podmiotowej i przedmiotowej, jednak nie zawiera jakichkolwiek wytycznych co do treści rozporządzenia, a zatem nie spełnia wymagania szczególowości treściowej wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Brak jakichkolwiek wytycznych w treści art. 3 § 3 u.s.w. zgodnie przyznali KRS, Sejm i Prokurator Generalny, a fakt ten potwierdza choćby porównanie treści tego przepisu z treścią art. 20 pkt 1 u.s.p. Oba przepisy upoważniają stosownego ministra do wydania rozporządzenia w analogicznej materii, jednak art. 20 pkt 1 u.s.p. dodaje, że Minister Sprawiedliwości wydając stosowne rozporządzenie powinien kierować się „potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie”, zaś takiego lub podobnego zastrzeżenia nie ma w treści art. 3 § 3 u.s.w. Innymi słowy ten ostatni przepis nie daje żadnych wskazówek co do tego, czym powinien kierować się Minister Obrony Narodowej, tworząc i znosząc sądy wojskowe oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości. Nie ma więc wątpliwości, że w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia nie ma wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednocześnie przypomnieć, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Jak przyjmuje się w doktrynie prawa upoważnienie takie należy bowiem postrzegać nie w kategoriach pojedynczego przepisu, lecz normy prawnej, budowanej na podstawie jednego przepisu lub większej liczby przepisów, których treść zezwala lub nakazuje wydać dany akt wykonawczy (zob. np. M. Żabicka-Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2006, s. 33-36, A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2002, s. 13). Jak stwierdził Trybunał w przywołanym wyżej wyroku z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, „problem istnienia wytycznych powinien być zatem rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. Brak wskazówek w przepisie zawierającym delegację ustawową, choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności, nie dyskwalifikuje go, jeżeli organ wykonawczy może ustalić wytyczne w drodze analizy całokształtu zapisów

ustawowych. Wówczas, mimo braku wskazań co do treści aktu wykonawczego w jednostce redakcyjnej zawierającej upoważnienie, można uznać, że nie jest ono sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że nie jest możliwe zrekonstruowanie wytycznych co do treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 § 3 u.s.w., z innych przepisów u.s.w. Jedynym przepisem opisującym kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości jest kwestionowany w niniejszej sprawie art. 3 § 3 u.s.w. Nie ma zatem jakiegokolwiek innego przepisu, który bezpośrednio lub pośrednio wskazywałby okoliczności, jakie Minister powinien uwzględniać, realizując te kompetencje. Analiza art. 3 § 3 u.s.w. oraz pozostałych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Minister Obrony Narodowej otrzymał nieograniczoną swobodę w zakresie tworzenia i znoszenia sądów wojskowych oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości.

Braku wytycznych nie sanuje nałożony na Ministra Obrony Narodowej obowiązek wydania rozporządzenia „w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 3 § 3 u.s.w. nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego, a zatem jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Skutki stwierdzenia niekonstytucyjności art. 3 § 3 u.s.w.

Na podstawie art. 3 § 3 u.s.w. wydano rozporządzenia MON z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 146, poz. 956, ze zm.) oraz z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych wojskowych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 32, poz. 175).

Rozporządzenia te z jednej strony tworzą i znoszą konkretne sądy wojskowe, i te czynności dokonały się z chwilą wejścia w życie tychże rozporządzeń. Z drugiej strony te same rozporządzenia określają siedziby utworzonych sądów wojskowych i obszary ich właściwości. W tym zakresie nie ulegają one „skonsumowaniu”, lecz do momentu utraty mocy obowiązującej stanowią podstawę prawną dla określenia właściwości miejscowej konkretnego sądu wojskowego. Jednym z powodów utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie jest utrata mocy przez przepis upoważniający, na podstawie którego zostało ono wydane, co może nastąpić m.in. w następstwie uznania tego przepisu za niekonstytucyjny wyrokiem TK (zob. wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39).

Skoro rozporządzenia wydane na podstawie art. 3 § 3 u.s.w. nie ulegają skonsumowaniu w zakresie, w jakim określają siedzibę sądu wojskowego i obszar jego właściwości, to w tym zakresie mogłyby – z chwilą wejścia w życie niniejszego wyroku – utracić moc obowiązującą w następstwie utraty mocy przez przepis upoważniający do ich wydania. W praktyce oznaczałoby to, że utworzone sądy nadal będą istnieć, zaś zniesione sądy nie zostaną reaktywowane (gdyż rozporządzenia w zakresie utworzenia i zniesienia tych sądów zostały skonsumowane), jednak w systemie prawnym nie będzie przepisów określających siedziby tych sądów i obszary ich właściwości. Taki stan rzeczy uzasadnia zastosowanie przez TK odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 3 § 3 u.s.w. Pozwoli to na czasowe pozostawienie w systemie prawnym rozporządzeń wydanych na podstawie tego przepisu, w tym ich przepisów określających siedziby sądów wojskowych i obszary ich właściwości.

Z tych powodów Trybunał skorzystał z kompetencji, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji, i odsunął w czasie utratę mocy obowiązującej art. 3 § 3 u.s.w. o 12 miesięcy. Do tego momentu przepis powinien zostać znowelizowany przez ustawodawcę w sposób wynikający z niniejszego wyroku.

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

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 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.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 20 pkt 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.) oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952, ze zm.; dalej: p.u.s.w.) w zakresie, w jakim stanowią podstawę dokonywania w drodze rozporządzenia systemowych reform ustroju i właściwości sądów, są niezgodne z wzorcami kontroli wskazanymi w pkt 1 i 2 sentencji wyroku (tj. art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 180 ust. 5 Konstytucji).

Postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 15 ust. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) uważam natomiast za prawidłowe i nie budzi ono moich zastrzeżeń.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Problemy konstytucyjne.

Moim zdaniem, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny rekonstrukcja zakresu zaskarżenia jest zbyt ogólnikowa i nie wyczerpuje problemów konstytucyjnych podniesionych przez wnioskodawców. Uważam, że należało wyodrębnić dwie płaszczyzny zastrzeżeń wobec art. 20 pkt 1 p.u.s.p. i art. 3 § 3 p.u.s.w.:

1) zastrzeżenia formalne, polegające na:

– uregulowaniu rozporządzeniem kwestii zastrzeżonych dla ustawy – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 Konstytucji;

– wkroczeniu władzy wykonawczej w kompetencje władzy ustawodawczej (a refleksowo – także władzy sądowniczej) – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji;

– przekazaniu ministrom nadmiernej swobody regulacji tej materii, bez dostatecznych wytycznych ustawowych co do treści rozporządzeń – zarzuty na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) zastrzeżenia materialne o charakterze akcesoryjnym (będące dalszą konsekwencją zbyt daleko idących uprawnień władzy wykonawczej wobec sądów), polegające na:

– naruszeniu prawa do sądu jako organu niezależnego od innych władz – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

– ingerencji w konstytucyjne ograniczenia nieprzenaszalności sędziów – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się praktycznie wyłącznie na zastrzeżeniach pierwszego rodzaju (por. rekonstrukcja problemów konstytucyjnych – cz. III, pkt 2.4. uzasadnienia wyroku).

2. Dopuszczalność tworzenia i znoszenia sądów w rozporządzeniu.

2.1. Uważam, że przyjęta przez większość składu orzekającego interpretacja art. 176 ust. 2 Konstytucji jest nieprawidłowa, a dokonana na jej podstawie ocena zaskarżonych przepisów – błędna.

2.1.1. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, punktem wyjścia rozważań Trybunału Konstytucyjnego były następujące założenia:

1) art. 176 ust. 2 Konstytucji nie jest podstawą absolutnej wyłączności ustawy we wszystkich kwestiach dotyczących „ustroju” i „właściwości” sądów, lecz tylko w kwestiach „podstawowych”, a tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości do tego typu kwestii „podstawowych” nie należy (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.1. uzasadnienia wyroku; argument zaczerpnięty z wyroków z: 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 – na marginesie można zauważyć, że żaden z tych wyroków nie dotyczył bezpośrednio kwestii właściwej formy regulacji tworzenia i znoszenia sądów, wobec czego nie można wyciągać zbyt daleko idących wniosków z wyrwanych z kontekstu fragmentów tych orzeczeń);

2) „ustój sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji obejmuje jedynie ich strukturę (poszczególne kategorie sądów), organizację wewnętrzną danej kategorii sądów oraz wzajemne relacje (instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego), natomiast w tej kategorii nie mieści się ani zmiana liczby sądów, ani tworzenie lub znieszenie poszczególnych sądów, kreowanych przez ministrów aktami „indywidualno-konkretnymi”, wykonującymi ustawy (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.2.1. i 4.2.4. *ab initio* uzasadnienia wyroku, teza przyjęta wprost za wyrokiem dotyczącym przekształceń gmin z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, bez uwzględnienia różnic między konstytucyjną regulacją samorządu terytorialnego oraz wymiaru sprawiedliwości; podobnie: P. Czarny, *Opinia w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 804)* z 20 listopada 2012 r., s. 6);

3) „właściwość sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji oznacza właściwość przedmiotową, instancyjną i miejscową, ale ustalanie siedzib i granic właściwości konkretnych sądów jest czynnością organizacyjno-techniczną i – mimo związku z właściwością miejscową (terytorialnym rozdzieleniem kompetencji sądów tego samego rzędu) – nie wymaga regulacji ustawowej i jako „kwestia szczegółowa” może być unormowana w aktach wykonawczych (por. cz. III, pkt 4.3. uzasadnienia wyroku).

2.1.2. Z takimi założeniami nie mogę się zgodzić.

Po pierwsze, art. 176 ust. 2 Konstytucji nie wprowadza żadnego rozróżnienia na sprawy „istotne” i „nieistotne” – odczytywany literalnie, wymaga uregulowania w ustawie wszystkich kwestii należących do „ustroju i właściwości sądów”. Rzeczywiście z powodów pragmatycznych Trybunał Konstytucyjny – z aprobatą części doktryny – zezwalał na podział materii w kwestiach uregulowanych w art. 176 ust. 2 Konstytucji między ustawę i rozporządzenie (por. powołany wyrok o sygn. P 1/03 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Nigdy nie było to rozumiane jako przyzwolenie na wprowadzenie reform systemowych sądownictwa za pomocą aktów wykonawczych, a tylko traktowane jako pragmatyczna „furtka” umożliwiająca punktowe interwencje, wykonawcze w stosunku do ustaw. Dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w świetle skali i sposobu przeprowadzenia ostatniej reformy sądownictwa powinno jednak zostać zweryfikowane, a orzeczenie pełnego składu jest do tego dobrą okazją (por. art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK). Moim zdaniem, art. 176 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy różnicowania sposobu regulacji poszczególnych rodzajów właściwości, tj. uregulowania właściwości funkcjonalnej i instancyjnej w ustawach, a właściwości miejscowej – przynajmniej częściowo w rozporządzeniach. Na gruncie tego przepisu nie można też sprowadzać pojęcia „ustroju sądów” do węższej kategorii „podstawowych zasad ustroju sądów”.

Po drugie, nawet jeżeli już dopuścić dzielenie materii dotyczącej ustroju i właściwości sądów między ustawę i rozporządzenie, to powinno to mieć bardzo ograniczony charakter. Przede wszystkim zasadą w polskim systemie prawnym jest dokonywanie regulacji na poziomie ustawowym, ponieważ (poza Konstytucją) tylko ustawy mogą mieć charakter samoistnych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym i nieograniczonym zakresie przedmiotowym. W żadnym wypadku nie można twierdzić, że ustawa zasadnicza „rezerwuje” kompetencje w zakresie tworzenia sądów dla organów władzy wykonawczej (por. P. Czarny, *op.cit.*, s. 7, przyznaje to nawet Sejm, stwierdzając, że można regulować kwestie uregulowane w zaskarżonych przepisach zarówno ustawą, jak i rozporządzeniem – por. s. 33 stanowiska). Nie ma także podstaw dla przyjęcia, że normowanie siedzib czy obszarów właściwości w ustawie jest niedopuszczalne lub problematyczne z punktu widzenia techniki legislacyjnej (kwestie te można bowiem umieścić w załączniku do ustawy, por. np. ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.). W sferze regulacji dotyczących sądownictwa domniemanie kompetencji prawotwórczych parlamentu jest dodatkowo wzmocnione nie tylko ze względu na brzmienie art. 176 ust. 2 Konstytucji (który jest źródłem „pierwotnego” uprawnienia organów władzy ustawodawczej do uregulowania ustroju i właściwości sądów – por. P. Czarny, *op.cit.*, s. 1), lecz także z uwagi na art. 173 Konstytucji, przewidujący „odrębność i niezależność” sądów i trybunałów (nie tylko zresztą w sferze jurysdykcyjnej, jak to się zazwyczaj przyjmuje, lecz – *lege non distiguenta* – w ogóle we wszystkich obszarach – zwraca na to uwagę R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa” nr 3/2012, s. 6). Ewentualne akty wykonawcze dotyczące sądów muszą więc odpowiadać standardom wyższym niż wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w razie wątpliwości należy zawsze zastosować ustawową formę regulacji (tak: B. Banaszak, *Opinia na temat: Czy Konstytucja RP wymusza na ustawodawcy ustawową regulację struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych* z 14 stycznia 2013 r., *Opinia zlecona BAS*, s. 11).

Po trzecie, nie zgadzam się, że kwestie oddane na mocy zaskarżonych przepisów do regulacji rozporządzeniem (tworzenie i zniesienie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości) nie mieszczą się w zakresie „ustroju i właściwości sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji i nie mają charakteru „podstawowych” determinantów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jest dla mnie oczywiste, że liczba sądów jest głównym czynnikiem wpływającym na „ustrój” (sposób organizacji) sądownictwa, a siedziby i obszar właściwości

są elementem „właściwości” sądów w sensie terytorialnym (właściwości miejscowej). Przy założeniu braku zmian w organizacji sądów apelacyjnych i okręgowych, większa liczba sądów rejonowych powoduje „spłaszczenie” struktury sądownictwa, a mniejsza – jej „wysmuklenie”. Zmiana siedzib i obszarów właściwości sądów może powodować zmniejszenie lub zwiększenie ich obciążenia pracą, wpływa także na sytuację orzekających sędziów. W obu wypadkach ewentualne rozporządzenie ma istotne znaczenie zarówno dla wewnętrznego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (relacji między sądami poszczególnych szczebli i pozycji sędziego), jak i dla obywateli (por. niżej). Wobec tego, moim zdaniem, trudno uznać tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości za kwestie „drugorzędne”, „administracyjne”, które mogą być regulowane aktami wykonawczymi na podstawie obecnie istniejących wytycznych ustawowych (por. szczegółowo niżej). Do regulacji rozporządzeniem nadają się – w mojej opinii – kwestie rzeczywiście techniczne, np. wytyczenie dokładnych granic okręgów sądowych (np. rozgraniczenia w ramach miast czy dzielnic), które jednak na poziomie ogólnym powinny być uregulowane w ustawie (por. podobnie: B. Banaszak, *op.cit.*, s. 11). O ile bowiem granice okręgów sądowych nie są elementem ustroju sądów (świadczy o tym odrębne potraktowanie tych kategorii w art. 180 ust. 5 Konstytucji), to jednak niewątpliwie wyznaczają one właściwość miejscową sądów, a ta na mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji wymaga regulacji ustawowej. Natomiast przyznanie władzy wykonawczej kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia – moim zdaniem – ewidentnie narusza odrębność i niezależność władzy sądowniczej i jest bezwzględnie niedopuszczalne (tak: B. Banaszak, *op.cit.*, s. 8).

2.2. Przenosząc powyższe rozważania na grunt pozostałych wzorców kontroli wskazanych w ramach zastrzeżeń formalnych, należy uzupełniająco poczynić jeszcze kilka uwag.

2.2.1. W kontekście art. 10 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że ewentualne prawotwórcze uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w stosunku do instytucji wymiaru sprawiedliwości nie mają podstawy konstytucyjnej, lecz tylko ustawową (por. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm., zwraca na to uwagę R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 6; legitymacja Ministra Obrony Narodowej do tworzenia aktów prawnych z zakresu sądownictwa jest jeszcze słabsza). Wobec tego nie mogą więc przełamywać rozwiązań konstytucyjnych, zwłaszcza że Minister Sprawiedliwości jest organem jednoosobowym, a jego rozporządzenia podlegają wprawdzie konsultacjom międzyresortowym i społecznym, lecz nie muszą wyników tych konsultacji uwzględniać (tak zresztą się stało w wypadku rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, Dz. U. poz. 1121; dalej: rozporządzenie w sprawie likwidacji niektórych sądów rejonowych, na tle którego powstała rozpatrywana sprawa). Jego legitymacja jest więc znacznie mniejsza niż np. legitymacja Prezydenta, uprawnionego do tworzenia i znoszenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości, zwłaszcza że Prezydent może w tym zakresie działać wyłącznie na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. art. 16 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.; dalej: p.u.s.a.). W tym kontekście nieprzekonujące wydają mi się argumenty, że odpowiedzialność Ministra Sprawiedliwości za nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi uzasadnia powierzenie mu prawa do tworzenia i znoszenia sądów (por. cz. III, pkt 4.2.4. *in fine* uzasadnienia wyroku) i tylko on ma dostateczną wiedzę dla przeprowadzenia zmian organizacyjnych w sądownictwie (teza ta paradoksalnie jest eksponowana w stanowisku Sejmu – por. s. 19).

Zdecydowanie nie podzielam również opinii prezentowanych w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, że przyznanie uprawnień władzy wykonawczej jest jedyną optymalną metodą regulacji kwestii zawartych w zaskarżonych przepisach (od tej tezy Trybunał Konstytucyjny jednak – trafnie – wyraźnie się zdystansował – por. cz. III, pkt 4.2.4. uzasadnienia wyroku). Możliwe są także rozwiązania pośrednie, o czym świadczy chociażby zaproponowana w projekcie obywatelskim procedura składania przez Ministra Sprawiedliwości informacji o funkcjonowaniu okręgów sądowych z propozycjami ewentualnych zmian (art. 8 projektu, koncepcja aprobująca oceniona przez Sąd Najwyższy w uwagach do obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych z 5 listopada 2012 r., s. 2).

2.2.2. Natomiast na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji zmuszony jestem polemizować z tezą Trybunału Konstytucyjnego, że wytyczne dla treści rozporządzenia zawarte w art. 20 pkt 1 p.u.s.p. są wystarczające (por. cz. III, pkt 7.4. uzasadnienia wyroku), oraz z oceną Sejmu, że mają one charakter „zobiektywizowany” (por. stanowisko Sejmu, s. 32).

Zawarte w zaskarżonym przepisie wskazówki dotyczące treści rozporządzenia mają charakter bardzo ogólny i odwołują się do kryterium pragmatycznego – to organ władzy wykonawczej ma podjąć decyzję, jakie rozwiązania dotyczące np. tworzenia i znoszenia sądów są „racjonalne”, a przyjęte przez niego kryteria mogą być w praktyce arbitralne i nie poddają się rzetelnej weryfikacji (por. R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 9). Powyższą konstatację potwierdza praktyka – jak podnosiła Krajowa Rada Sądownictwa (m.in. w opinii z 14 czerwca 2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, oraz ustalenia

siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych), koszty i korzyści związane z przeprowadzaną reformą nie zostały obliczone w sposób precyzyjny i nie są jednoznaczne.

Dodatkowo należy zauważyć, że wytyczne wprowadzone do art. 20 pkt 1 p.u.s.p. ostatnią nowelizacją (art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 203, poz. 1192), a więc po 10 latach funkcjonowania zaskarżonego przepisu, nie zawierają żadnych rozwiązań przeciwdziałających nadmiernemu korzystaniu przez Ministra Sprawiedliwości z przyznanych mu uprawnień. W szczególności ani w tym, ani w pozostałych przepisach nie ma żadnych ograniczeń (np. liczebnych czy czasowych), zapobiegających wprowadzeniu przez ministra za pomocą rozporządzeń systemowych reform organizacji sądownictwa na znaczną skalę, tak jak stało się to ostatnio. Jedyną w zasadzie tego typu wytyczną ustawową jest art. 10 p.u.s.p., zgodnie z którym – co do zasady – sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, a sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych. Znaczenie gwarancyjne tego przepisu jest jednak o tyle małe, że tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin, a także ustalanie ich granic także należy do organu władzy wykonawczej – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) przyznaje to prawo Radzie Ministrów. Biorąc pod uwagę, że gmin w Polsce jest około 2,5 tysiąca, a sądów rejonowych przed ostatnią reformą było 320 (z czego zniesiono 79), swoboda działania Ministra Sprawiedliwości jest bardzo szeroka – może on utworzyć od czterech do 2,5 tysiąca sądów rejonowych (mniej nie może ze względu na zasady dotyczące tworzenia sądów okręgowych i apelacyjnych – por. art. 10 p.u.s.p.).

Brak realnych „hamulców” powoduje, że uprawnienia ministra sprawiedliwości znacznie wykroczyły poza to, co miało pierwotnie wynikać z brzmienia zaskarżonego przepisu, pomyślanego jako podstawa punktowych, doraźnych korekt o charakterze administracyjnym w okresie kompleksowych reform sądownictwa dokonywanych na poziomie ustawowym. W tym kontekście wskazane w uzasadnieniu wyroku mechanizmy kontrolne (niewiążące opinie Krajowej Rady Sądownictwa w procesie tworzenia rozporządzeń oraz możliwość represyjnej kontroli rozporządzeń przez Trybunał Konstytucyjny – por. cz. III, pkt 7.4. uzasadnienia wyroku) wydają się zdecydowanie niewystarczające. Żadne (nawet najbardziej surowe) wymagania proceduralne nie mogą bowiem sanować niewłaściwego sposobu uregulowania omawianej materii (w aktach wykonawczych zamiast w ustawie).

3. Znaczenie tworzenia i znoszenia sądów w rozporządzeniu dla prawa do sądu i statusu sędziów.

3.1. Zarzuty wnioskodawców na tle art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 5 Konstytucji nie mają charakteru samoistnego, lecz akcesoryjny – są dalszą konsekwencją tezy o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Niemniej wymagają one odrębnego rozpoznania i dostarczają dodatkowych argumentów za niekonstytucyjnością badanych rozwiązań.

3.2. Jest dla mnie oczywiste, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedziby i granic właściwości ma wpływ na realizację prawa do sądu. Nie chodzi tylko o to, aby obywatel wiedział, który sąd ma rozpatrzyć jego sprawę (por. cz. III, pkt 4.3.4., s. 37 uzasadnienia wyroku), bez względu na to, z jakiego typu aktu prawnego to wynika.

Fizyczna dostępność do sądu w sensie geograficznym jest elementem prawa do sądu, w krańcowych wypadkach może przesądzać o praktycznej dostępności drogi sądowej. Jako potencjalne źródło ograniczeń prawa do sądu, tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedziby i granic właściwości wymaga więc – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – regulacji na poziomie ustawowym (por. podobnie o konieczności uregulowanie kwestii siedziby sądów w ustawie: B. Banaszak, *op.cit.*, s. 7).

Zgadzam się, że uregulowanie materii przekazanej dziś do rozporządzenia w ustawie spowoduje zmniejszenie dynamiki zmian w organizacji sądownictwa. Inaczej jednak niż Sejm uważam to za zaletę, a nie wadę (por. s. 33 stanowiska Sejmu). Moim zdaniem, w wypadku wymiaru sprawiedliwości wartością jest raczej stabilność, a nie elastyczność (podkreśla to m.in. Sąd Najwyższy w uwagach do obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych z 5 listopada 2012 r., s. 2), bo to ona sprzyja pewności prawa, budowaniu zaufania obywateli do sądu i stabilizacji orzecznictwa.

Uważam, że częste i radykalne zmiany w strukturze organizacyjnej sądów dokonywane w rozporządzeniach mogą pozbawiać ich przymiotu sądów w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (inaczej: Prokurator Generalny, s. 34 stanowiska) także z powodu niekorzystnego wpływu na niezależność sędziów (por. niżej).

3.3. Jeżeli natomiast chodzi o wpływ zaskarżonych przepisów na status sędziego (zwłaszcza w kontekście art. 180 ust. 5 Konstytucji), to należy zwrócić uwagę, że pozwalają one na dokonywanie radykalnych zmian w strukturze sądownictwa, praktycznie bez żadnych ograniczeń liczebnych czy czasowych (por. powyższa analiza art. 10 p.u.s.p.). W takiej sytuacji konstytucyjne gwarancje nieprzenoszalności sędziego są znacząco osłabione i pozostawione do faktycznego uznania władzy wykonawczej, a niezależność sędziego staje się iluzoryczna. Minister Sprawiedliwości najpierw rozporządzeniem znosi i tworzy sądy, a następnie w drodze decyzji przenosi sędziów na wybrane przez siebie miejsce służbowe (sędziowie mogą w tym zakresie określić swoje preferencje, ale ich wnioski nie są dla Ministra wiążące, mogą również zażądać kontroli decyzji Ministra przez Sąd Najwyższy – por. art. 75 § 3 i 4 p.u.s.p.). „Racjonalne wykorzystanie kadry orzeczniczej” (pod tym eufemizmem kryje się zmuszanie sędziów do orzekania w sądzie macierzystym i – jednym lub kilku – wydziałach zamiejscowych położonych w różnych miejscowościach) stanowiło zresztą nieukrywane *ratio legis* wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu rozporządzenia w sprawie likwidacji niektórych sądów rejonowych (por. s. 10, 17 i 27 uzasadnienia projektu rozporządzenia, ms.gov.pl/pl/informacje/download,4362,0.html). W rezultacie, sędzia „nie zna dnia ani godziny”, może być w każdym czasie przeniesiony z dotychczasowego sądu i oderwany od swojego referatu, a Minister Sprawiedliwości może dzięki tworzeniu lub znoszeniu sądów mieć istotny wpływ na obsadę personalną sądów i w ten sposób pośrednio – także na wynik toczących się w nich spraw. Podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy podali przykład takiej sytuacji – w 2000 r. Minister Sprawiedliwości zniósł Sąd Okręgowy w Przemyślu ze względu na to, że nie mógł zapewnić odpowiedniej – z jego punktu widzenia – obsady stanowiska Prezesa tego sądu (por. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 maja 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz. U. Nr 44, poz. 515, sąd ten funkcjonował później jako Wydział Zamiejscowy Sądu Okręgowego w Krośnie, a następnie w Przemyślu, a został przywrócony w 2005 r.).

Moim zdaniem, dla zapewnienia efektywności przepisów ustawy zasadniczej dotyczących statusu sędziego (a w rezultacie – także prawa do sądu), konieczne jest uregulowanie w ustawie wszystkich istotnych z tego punktu widzenia elementów struktury organizacyjnej sądów i likwidacja (a co najmniej ograniczenie) obecnych uprawnień władzy wykonawczej (por. podobnie B. Banaszak, *op.cit.*, s. 15). Z całą pewnością regulacji ustawowej wymaga tworzenie i znoszenie sądów. W rozporządzeniu dopuszczalne byłoby ewentualnie doprecyzowanie granic okręgów sądowych (zmiany granic okręgów sądowych rzadko są jedynym powodem przeniesienia sędziów, co powoduje, że część doktryny dopuszcza ich regulowanie w aktach wykonawczych – tak P. Czarny, *op.cit.*, s. 6, inaczej – ze względu na art. 180 ust. 5 Konstytucji – R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 6).

Ze wskazanych przyczyn nie mogę się zgodzić z Prokuratorem Generalnym (por. s. 25 stanowiska), że materia regulowana w rozporządzeniach wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów ma tylko „pewien wpływ” na sytuację władzy sądowniczej, lecz nie dotyczy istoty kompetencji tej władzy (sprawowania wymiaru sprawiedliwości).

4. Uwagi dodatkowe.

4.1. Choć przedmiotem niniejszej sprawy były art. 20 pkt 1 p.u.s.p. i art. 3 § 3 p.u.s.w., należy zasygnalizować, że analogiczne zastrzeżenia budzą także inne przepisy zakwestionowanych ustaw. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o art. 19 p.u.s.p., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości „tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów w drodze zarządzenia, mając na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, w szczególności przez dostosowanie liczby, rodzaju i wielkości wydziałów do obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego oraz konieczność prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie; w zarządzeniu o utworzeniu wydziału oraz wydziału lub ośrodka zamiejscowego należy określić jego siedzibę, obszar właściwości oraz zakres spraw przekazanych do rozpoznawania”. Przepis ten zasługuje na tym większą krytykę, że wskazana w nim forma regulacji (zarządzenie Ministra Sprawiedliwości) nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu Konstytucji (por. art. 87 Konstytucji), lecz aktem wewnętrznym. Sprawia to mylne wrażenie, że wydziały zamiejscowe sądów powszechnych są jednostkami organizacyjnymi resortu sprawiedliwości, co godzi w konstytucyjny status sądów jako organów niezależnych od innych władz (por. art. 10 i art. 173 Konstytucji). Także w tym zakresie zasadą powinna więc być regulacja ustawowa.

Wskazane argumenty co do podziału materii ustroju sądów powszechnych między ustawę i rozporządzenie mogą także mieć odpowiednie zastosowanie do sądów administracyjnych (zwraca na to uwagę P. Czarny, *op.cit.*, s. 8). W tym wypadku wprowadzenie regulacji ustawowej budzą mniej wątpliwości (wojewódzkie sądy

administracyjne są tworzone i znoszone przez Prezydenta, a nie Ministra Sprawiedliwości – por. 16 § 2 p.u.s.a., a wyłączną inicjatywę w podejmowaniu takich reform ma Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego), jednak z powodu istotnego znaczenia ustroju sądownictwa administracyjnego jako gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji) należałoby postulować uregulowanie tej kwestii w sposób analogiczny do ustroju sądów powszechnych.

4.2. Na marginesie chciałbym zauważyć, że sposób zastosowania zaskarżonych przepisów w celu przeprowadzenia zasadniczej reformy struktury sądów jest tylko jedną z wielu występujących ostatnio prób ingerencji władzy wykonawczej we władzę sądowniczą. Innym przykładem może być § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69), zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości może od 1 lutego 2013 r. „w uzasadnionych wypadkach” żądać od prezesów sądów apelacyjnych akt każdej sprawy sądowej. Sprawia to wrażenie, że sądy są „agendą” rządu, a Minister Sprawiedliwości ich „zwierzchnikiem” – to Minister Sprawiedliwości decyduje o ich istnieniu, do niego należy kierować odpowiednie petycje (por. R. Piotrowski, *op.cit.*, s. 10). Niepokojące jest również to, że niniejszy wyrok został odczytany przez władzę wykonawczą jako przyzwolenie dla przeprowadzenia w przyszłości (być może w formie rozporządzeń) kolejnych istotnych reform sądownictwa – już po jego ogłoszeniu pojawiły się bowiem sygnały o planowanej w dłuższej perspektywie czasowej likwidacji całego szczebla sądownictwa, tj. wszystkich sądów rejonowych.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgłaszam zdanie odrębne do punktu pierwszego wskazanego wyżej wyroku, dotyczącego art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.).

Będący przedmiotem analizy przepis u.s.p. upoważnia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz do ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS). Wnioskodawcy zarzucili mu, że jest niezgodny przede wszystkim z art. 176 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Jako wzorzec kontroli, związany z tym głównym, wskazali również art. 180 ust. 5 (zezwalający na przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych), art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 (prawo do sądu) oraz art. 10 ust. 1 (zasada podziału i równowagi władz), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) i art. 15 ust. 2 Konstytucji (nakaz, że zasadniczy podział terytorialny państwa określa ustawa). Drugim samodzielnym wzorcem wskazanym przez grupę posłów jako wnioskodawców jest art. 92 ust. 1 Konstytucji (wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu do wydania rozporządzenia).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis jest zgodny ze wskazanymi wzorcami, z zastrzeżeniem dotyczącym wzorca, którym był art. 15 ust. 2 Konstytucji, w zakresie którego postępowanie umorzył.

Nie zgadzam się z tym rozstrzygnięciem, gdyż uważam, że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5, art. 45 ust. 1 i z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

2. Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p. ma pojęcie ustroju sądów, występujące w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału (i uczestników postępowania), „elementami definiującymi ustrój sądów są ich struktura, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie danego rodzaju sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów (tj. sądami powszechnymi i wojskowymi) a Sądem Najwyższym” (uzasadnienie, pkt 4.2.1.). Trybunał, podobnie jak Sejm i Prokurator Generalny, stoją na stanowisku, że wyrażona w art. 176 ust. 2 Konstytucji zasada wyłączności ustawy w zakresie ustroju sądów obejmuje podstawowe elementy ustroju, nie wykluczając odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Najdobitniej wyraża to w swoim piśmie Marszałek Sejmu, stwierdzając, że „wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek określenia w ustawie

ustroju i właściwości sądów obejmuje jedynie wyznaczenie w tym zakresie zasad o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (który to wymóg ustawodawca zrealizował), nie dotyczy natomiast wydanych w wykonaniu tych zasad aktów, mocą których doszło do utworzenia konkretnych sądów. Akty te mają charakter rozstrzygnięć organizacyjnych i jako takie nie kreują ani ustroju sądów, ani też właściwości miejscowej tych sądów” (s. 16 pisma).

Jak należy sądzić, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, te podstawowe elementy (zasady) ustroju sądów reguluje u.s.p. Należy zauważyć, że strukturze sądownictwa poświęcony jest w niej tylko art. 10, który przesądza jedynie o tym, że w Polsce – w zakresie sądownictwa powszechnego – muszą zostać utworzone co najmniej: jeden sąd apelacyjny, dwa sądy okręgowe i cztery sądy rejonowe, a poza tym funkcjonować mogą wydziały lub ośrodki zamiejscowe sądów; ustawa, w tymże samym artykule, przesądza ponadto o tym, że sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy. Pozostałe zasady w tym zakresie mają wynikać, jak sądzę, z „wytycznych” zawartych w zaskarżonej „delegacji ustawowej” („Minister Sprawiedliwości (...), w drodze rozporządzeń (...) tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości (...) – kierując się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie”).

Wskazane w tym upoważnieniu kryteria decydowania o liczbie sądów, choć nie można odmówić im racjonalności, są jednak na tyle ogólne, że nie pozwalają nawet w przybliżeniu określić liczby sądów poszczególnych szczebli, które powinien utworzyć Minister. Nie sposób w związku z tym zgodzić się z tezą, że na poziomie u.s.p. przesądzony został ustrój sądów, a do właściwości Ministra Sprawiedliwości przekazano tylko sprawy szczegółowe. Należy przyznać rację przedstawicielce KRS, że sprawy szczegółowe powierzone Ministrowi Sprawiedliwości to sprawy wymienione w pkt 2-8 art. 20 u.s.p.

Nawiązując do przyjętego przez Trybunał w uzasadnieniu określenia ustroju sądów, uważam za niekonsekwencję uznanie za element tego ustroju wewnętrznej organizacji sądów i jednocześnie traktowanie jako sprawy szczegółowej tworzenia nowych i znoszenia całych sądów.

Poza tym należy zwrócić uwagę, że utworzenie nowego lub zniesienie sądu wpływa niewątpliwie na właściwość miejscową sądów, która – jak wszystkie rodzaje właściwości – powinna, na podstawie art. 176 ust. 2 Konstytucji, być określona w drodze ustawy.

Na koniec rozważań tego wątku pragnę odwołać się do treści art. 180 ust. 5 Konstytucji. Postanowienie to wskazuje na dwie przesłanki dopuszczalności przeniesienia sędziego, bez jego zgody, do innego sądu albo w stan spoczynku: zmianę ustroju sądów i zmianę granic okręgów sądów. Moim zdaniem, zniesienia sądu nie można sprowadzać do zmiany granic okręgu sądowego, a zatem na gruncie tego postanowienia Konstytucji stanowi ono przypadek zmiany ustroju sądów.

W świetle powyższego, uważam, że art. 20 pkt 1 u.s.p., w części dotyczącej upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów, jest niezgodny z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

3. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości do znoszenia (likwidacji) sądów ma bezpośrednie przełożenie na dopuszczalność przenoszenia sędziów, bez ich zgody, do innego sądu albo w stan spoczynku, na podstawie art. 180 ust. 5 Konstytucji. Sędzia jest powoływany przez Prezydenta RP na urząd sędziowski w konkretnym sądzie; miejsce sprawowania tego urzędu (orzekania) jest więc istotnym elementem jego statusu sędziowskiego. Zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji, przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jest to jedna z gwarancji niezawisłości sędziów. Wyjątek od zasady nieprzenoszalności, związany ze zmianą ustroju sądów lub zmianą granic okręgów sądowych, na podstawie rozporządzenia właściwego ministra, osłabia tę gwarancję, zwłaszcza że nie można z góry wykluczyć instrumentalnego wykorzystania przez Ministra upoważnienia do znoszenia sądów (przykład takiego jego wykorzystania przed kilkunastu laty, w celu pozbycia się niewygodnego prezesa sądu, podawała w trakcie rozprawy przedstawicielka KRS). Dlatego zasadne było, moim zdaniem, wskazanie jako wzorca związkowego w tej sprawie art. 180 ust. 5 Konstytucji. Natomiast mimo odwołania się przez wnioskodawców w trakcie rozprawy do zasady niezawisłości sędziowskiej, nie został przez nich wskazany jako wzorzec art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4. Jako kolejny wzorzec związkowy wnioskodawcy wskazali art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawo do sądu. Moim zdaniem, należy zgodzić się z tym zarzutem, gdyż decyzja o utworzeniu albo o zniesieniu określonego sądu rejonowego sprawia, że mieszkańcy pewnego obszaru sądowego zostają przypisani do innego sądu rejonowego; zdarza się, że także do innego okręgu sądowego i innego obszaru apelacji, a sędziowie są przenoszeni

do innego sądu albo w stan spoczynku. Podobne skutki wywołuje zniesienie albo utworzenie nowego sądu okręgowego lub apelacyjnego. Tego rodzaju decyzje niewątpliwie wpływają negatywnie na gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu i to w różnych jego aspektach.

Po pierwsze, prawo do sądu oznacza prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd niezależny, złożony z niezawisłych sędziów. Skoro arbitralne tworzenie i likwidacja sądów przez przedstawiciela władzy wykonawczej w osobie Ministra Sprawiedliwości osłabia, jak już o tym była mowa, niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to tym samym wpływa ograniczająco na prawo do sądu.

Po drugie, zmiana granic okręgów sądowych, która jest następstwem utworzenia albo likwidacji sądu, powoduje zmianę właściwości miejscowej w sprawach osób zamieszkujących na terenie działania likwidowanego albo nowo tworzonego sądu.

Po trzecie, tego rodzaju zmiany w „sieci” sądów mogą utrudnić dostęp do sądu – przez wydłużenie odległości do siedziby sądu lub gorszą komunikację. Nie jest przy tym bynajmniej pewne, że zmiany te przyczynią się do skrócenia czasu rozpatrywania spraw; w niektórych wypadkach, zwłaszcza w okresie następującym bezpośrednio po ich dokonaniu, mogą oddziaływać wręcz w przeciwnym kierunku.

Uważam za niedopuszczalne, by tego rodzaju ograniczenia prawa do sądu pociągał za sobą podustawowy akt prawny, jakim jest rozporządzenie ministra.

5. Wnioskodawcy wskazali również jako wzorzec związkowy badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę podziału i równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Moim zdaniem, to postanowienie konstytucyjne powinno być traktowane jako samodzielny, niezwykle istotny wzorzec w tej sprawie. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości w zakresie samodzielnego tworzenia i znoszenia sądów powszechnych wszystkich szczebli, według własnej oceny i uznania, nieskrępowanego konkretnymi wytycznymi, moim zdaniem, niewątpliwie narusza równowagę między władzą wykonawczą i sędziowską, której wymaga art. 10 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej że w przypadku relacji między tymi dwiema władzami Konstytucja, w art. 173, na plan pierwszy wysuwa odrębność i niezależność sądów i Trybunałów, a więc swego rodzaju separację władzy sędziowskiej od pozostałych władz, w szczególności od władzy wykonawczej.

Nie chodzi przy tym w niniejszej sprawie o wydane, na podstawie zaskarżonego przepisu, konkretne rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223), mocą którego zlikwidowanych zostało (a następnie zastąpionych wydziałami zamiejscowymi innych sądów) 79 sądów rejonowych, na co zdawała się wskazywać publiczna dyskusja. Rozporządzenie to nie było bowiem przedmiotem oceny Trybunału. Jak słusznie zauważyła przedstawicielka KRS, to rozporządzenie, ze względu na masowy wręcz charakter likwidacji sądów rejonowych, którą sam Minister Sprawiedliwości określa mianem „reformy sądownictwa”, uświadomiło tylko potencjał władzy ministra nad sądami w Polsce, zawarty w zaskarżonym upoważnieniu ustawowym, oraz sposób, w jaki ta władza może zostać użyta. Okazało się, że jednoosobowy, *stricte* polityczny, organ władzy wykonawczej może „jednym podpisem” zlikwidować dowolną liczbę sądów, z nikim tej decyzji nie uzgadniając, jedynie po zasięgnięciu niewiążącej opinii KRS, bez prawnego obowiązku uzasadnienia tej decyzji i bez jakiegokolwiek kontroli. Jednocześnie decyzja ta przesądza o zmianie statusu kilkuset – niezawisłych – sędziów i wpływa na kształt prawa do sądu nieokreślonej liczby osób. Nie ma przy tym gwarancji, że władza ta nie zostanie wykorzystana instrumentalnie, dla celów sprzecznych z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Nie zgadzam się przy tym z argumentem, że jedynie taki tryb tworzenia i znoszenia sądów umożliwia racjonalne i szybko podejmowane decyzje co do liczby i rozmieszczenia siedzib sądów, a alternatywą jest tylko „zabetonowanie” sieci sądów w drodze ustawy. Możliwe są bowiem, stosowane w państwach europejskich (Czechy, Hiszpania, Niderlandy, Niemcy, Rumunia), różne tryby tworzenia i likwidacji sądów, włącznie z trybem ustawowym (zob. notatka porównawcza dotycząca tworzenia, znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w wybranych państwach europejskich, Warszawa, grudzień 2012). Powinno jednak dać do myślenia, że w żadnym z tych krajów (a także w Polsce do 1950 r.) nie decyduje o tym jednoosobowo Minister Sprawiedliwości.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK lub ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) składam zdanie odrębne do części I pkt 1 i pkt 2 lit. b wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, a także do umorzenia postępowania w pozostałym zakresie.

Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, w części pierwszej, między innymi, że:

1. Art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. Art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952; dalej u.s.w.): (...) b) jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 Konstytucji.

I

Nie podzielam poglądu Trybunału, że zakwestionowany art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne ze wskazanymi w sentencji przepisami Konstytucji. Pogląd ten jest oparty na zbyt wąskim rozumieniu określenia „ustrój sądów”. Trybunał Konstytucyjny uznaje bowiem, że „elementami definiującymi ustrój sądów są ich struktura, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie danego rodzaju sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru jurysdykcyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów (tj. sądami powszechnymi i administracyjnymi) a Sądem Najwyższym”.

Uważam, że z perspektywy konstytucyjnego usytuowania wymiaru sprawiedliwości w systemie ustrojowym państwa oraz pozycji wymiaru sprawiedliwości w konstytucyjnym systemie ochrony praw i wolności jednostki, zakres pojęcia „ustrój sądów” nie może być redukowany tylko do tych, wyżej wskazanych elementów. Ustrój sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji to realnie istniejąca, konstytucyjnie zdeterminowana struktura sądów, zasady i tryb ich tworzenia oraz znoszenia, a także zasady powoływania i odwoływania sędziów, czyli zasady kształtowania obsady personalnej wymiaru sprawiedliwości. Struktury sądów nie tworzą z pewnością abstrakcyjne kategorie i rodzaje sądów, lecz konkretnie istniejące i wykonujące swoje kompetencje sądy. Zmiana ustroju sądów nie polega zatem jedynie na zniesieniu lub utworzeniu pewnego rodzaju lub kategorii sądów, lecz także na utworzeniu lub zniesieniu jednego lub więcej sądów. Tworzenie i znoszenie przez ministra poszczególnych sądów w ramach upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. każdorazowo stanowi zatem zmianę ustroju sądów, co godzi w podstawowe zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Więcej, problem zasad, trybu i formy prawnej tworzenia i znoszenia sądów nie może być niezgodnie z Konstytucją redukowany do kwestii wewnętrznej organizacji wymiaru sprawiedliwości czy zagadnień organizacyjno-technicznych, pozostających poza problematyką ustroju sądownictwa czy wymiaru sprawiedliwości. Zniesienie nawet jednego sądu powoduje bowiem nie tylko istotne przekształcenie w strukturze organizacyjnej sądownictwa (problem właściwości, nadzoru instancyjnego itd.) składającej się na konstytucyjnie chroniony ustrój sądów, lecz także w statusie prawnym sędziego, podlegającego ochronie konstytucyjnej (art. 180 ust. 5), czy wreszcie nie jest bez znaczenia dla faktycznej realizacji przez każdego prawa do sądu, gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że „upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów znajduje dodatkowe uzasadnienie w powierzonym mu nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi”. Nie kwestionując tezy wyroku Trybunału z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), na który powołuje się Trybunał w obecnym składzie, że zagadnienie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów „mieści się w sferze ustroju sądownictwa w znaczeniu szerokim. Wskazanie podmiotów nadzoru umożliwia bowiem właściwe funkcjonowanie struktur sądowych”, uważam, że tworzenie, a zwłaszcza znoszenie sądów, nie należy do zakresu tzw. administracyjnego nadzoru nad działalnością sądów. Przekonuje o tym powyższy wyrok TK, sygn. K 45/07, zgodnie z którym „działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega na weryfikacji zewnętrznej, formalnej, określonych wyżej sfer działalności sądów. Sprawując nadzór nad działalnością administracyjną

sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej”. Rozróżniając między pojęciem administracji sądowej, w znaczeniu wąskim i szerokim, Trybunał stwierdził, że „na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)”. Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie „działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”. Zniesienie sądu lub sądów nie jest środkiem nadzoru administracyjnego nad tak rozumianą działalnością administracyjną sądów. W mojej ocenie, wypracowana przez Trybunał Konstytucyjny koncepcja nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów stanowi jedynie konceptualizację i uogólnienie odnośnych przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które jednoznacznie sytuują Ministra Sprawiedliwości jako ministra działowego sprawującego nadzór nad powierzonym mu ustawowo działem administracji rządowej. Zastrzeżenie Trybunału, że „sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej”, w niczym nie osłabia dotychczasowych form i zakresu oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na wymiar sprawiedliwości w drodze tzw. administracyjnego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy sprawują wymiar sprawiedliwości; ustawy nie mogą powierzać sądom prowadzenia działalności administracyjnej, bo naruszałoby to Konstytucję.

Nie zgadzam się także z poglądem, że w ramach pojęcia działalności administracyjnej sądu mieszczą się też tok i sprawność postępowania sądowego, a zwłaszcza, że w ramach nadzoru administracyjnego minister odpowiada za właściwą organizację sądów warunkującą sprawność i efektywność ich działania.

Zagadnienia toku i sprawności należą bowiem niewątpliwie do wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym, o czym przekonuje pobieżna nawet analiza stosownych przepisów proceduralnych i orzecznictwa sądowego, w którym sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność, jest zaliczana do istotnych wartości procedur sądowych. Tok, o którym tu mowa, może to być zarówno bieg postępowania sądowego, jak i tok instancji, przy czym oba te znaczenia są jednoznacznie usytuowane w konstytucyjnym ujęciu wymiaru sprawiedliwości, nie zaś w ramach administracyjnej działalności sądów podlegającej nadzorowi administracyjnemu ministra. Naruszenie sprawności postępowania sądowego może być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, które może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Ponadto, nawet gdyby przyjąć odpowiedzialność (polityczną) ministra za właściwą organizację sądów, to powinien on stwarzać ku temu odpowiednie warunki finansowo-techniczne, nie zaś znosić sądy, które w jego arbitralnej ocenie nie zapewniają efektywnego i sprawnego postępowania sądowego.

Uważam zatem, że kwestionowany przepis art. 20 pkt 1 u.s.p. przez to, że upoważnia ministra właściwego do spraw sprawiedliwości do jednostronnej i arbitralnej ingerencji w ustrój sądów, przez ich tworzenie lub zniesienie w drodze rozporządzenia, narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji.

II

Upoważnienie Ministra Sprawiedliwości w ustawie do tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę rozdziału władz, określoną w art. 10 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku dokonał nieuprawnionej, moim zdaniem, wykładni tego przepisu, przenosząc klasyczną doktrynę podziału i równowagi władzy, zbudowaną w kontekście relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą, na relacje między władzą wykonawczą (tu: Ministrem Sprawiedliwości) i władzą sędziowską. Wadliwa wykładnia tego przepisu polega na tym, że po pierwsze – TK nie wyjaśnia, na czym polegałoby owo wzajemne równoważenie się władzy sędziowskiej i władzy wykonawczej, po drugie – wszelkie rozważania na temat podziału władzy między władzę wykonawczą i sędziowską, nieuwzględniające treści art. 173 Konstytucji, są z natury rzeczy niepełne. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie wskazuje się, że art. 10 oraz art. 173 Konstytucji pozostają ze sobą w ścisłym związku. Drugiego z tych przepisów w żadnym wypadku nie można traktować jako *superfluum* konstytucyjnego, ponieważ wynika z niego konieczność odmiennej oceny sytuacji władzy sędziowskiej od sytuacji władzy wykonawczej i ustawodawczej. W świetle

Konstytucji dopuszczalne jest mianowicie pewne przenikanie kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej (obowiązująca w tej sferze zasada „podziału władzy” nie oznacza więc nakazu całkowitej separacji tych władz), natomiast władza sądownicza powinna być władzą „odrębną i niezależną od innych władz”. Można zatem założyć, że art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji nakazuje ściślejszą separację władzy sądowniczej od władzy wykonawczej niż separacja władzy ustawodawczej od władzy wykonawczej. W rezultacie wyklucza to, moim zdaniem, istnienie „takiej sfery działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów”. Odrębności tej i niezależności nie można przy tym redukować do istoty władzy sądowniczej, którą stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Odrębność i niezależność mają tu bowiem wymiar przede wszystkim ustrojowy, co wyklucza, moim zdaniem, jakąkolwiek ingerencję Ministra Sprawiedliwości w sferę ustroju sądów, a już z pewnością czyni oczywiście niekonstytucyjną ingerencję w postaci znoszenia sądów.

W tym kontekście ważne jest przypomnienie, że Konstytucja nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości, ani rządu lub premiera, do ingerencji w organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jest to logiczna konsekwencja ustanowionej w art. 173 Konstytucji zasady pełnej niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Tymczasem ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych konsekwentnie, acz niezgodnie z Konstytucją, kształtując rozliczne i różnorodne kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie stosunku do wymiaru sprawiedliwości, opiera je na konstytucyjnym modelu ministra działowego, który kieruje określonym działem administracji rządowej, w tym wypadku sprawiedliwości. Nie wymaga głębszego uzasadnienia, że taki model jest nie tylko nieadekwatny do rozwiązywania ustrojowych zagadnień wymiaru sprawiedliwości (trudno bowiem przekonująco uzasadnić celowość regulowania przez centralny organ administracji rządowej szczegółów organizacyjnych i personalnych sądu rejonowego w odległej miejscowości, jedynie na podstawie statystycznej analizy, bez uwzględnienia złożonych zapewne warunków miejscowych) i anachroniczny (o zbędności takiego modelu przekonuje doskonale funkcjonujący nowoczesny system sądownictwa administracyjnego), lecz przede wszystkim niezgodny z Konstytucją, która moim zdaniem, całkowicie wyklucza jakąkolwiek nadzór ministra działowego nad jakąkolwiek, nawet „administracyjną”, działalnością sądów.

Ustawowe upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia w drodze rozporządzenia sądów, nawet przy określeniu wiążących prawnie kryteriów i zasad oraz zastrzeżeniu uzyskania (niewiążącej) opinii Krajowej Rady Sądownictwa, oznacza nie tylko przekreślenie odrębności władzy sądowniczej i władzy wykonawczej, ale przede wszystkim niedopuszczalną ingerencję Ministra Sprawiedliwości w ustroj sądów, naruszającą ich konstytucyjnie chronioną niezależność.

Odnosnie do naruszenia kwestionowanymi przepisami zasady wyłączności ustawy, przychylam się do zdania odrębnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marka Zubika.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 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.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 27/12. Nie zgadzam się z wyrokiem Trybunału z wyjątkiem rozstrzygnięcia przyjętego w części I pkt 2, lit. a sentencji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zarzuty sformułowane w połączonych wnioskach grupy posłów i Krajowej Rady Sądownictwa dotyczyły przede wszystkim dwóch kwestii. Po pierwsze, zakwestionowano zgodność z art. 176 ust. 2 Konstytucji upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia lub znoszenia sądów – jako organów państwa – oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia. Po drugie, wnioskodawcy twierdzą, że wytyczne zawarte w kwestionowanym art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: ustawa) mają charakter zbyt ogólny, uniemożliwiający ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy i pozostawiający Ministrowi Sprawiedliwości zbyt dużą swobodę decyzyjną.

Badanej sprawy nie można zatem zredukować wyłącznie do oceny treści wytycznych sformułowanych w kwestionowanym art. 20 pkt 1 ustawy.

2. W demokratycznym państwie prawa należy domniemywać konieczność ustawowego określania organizacji i zakresu działania całego systemu organów państwa. Domniemanie to – związane z zasadą legalizmu oraz prymatem ustawy – jest w Polsce tym bardziej widoczne ze względu na przyjęty w Konstytucji z 1997 r. system źródeł prawa. Nakaz uregulowania w drodze ustawy ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądami (art. 176 ust. 2 Konstytucji) nie wyraża zatem „nowości normatywnej”. Stanowi potwierdzenie ogólnej zasady wynikającej – także w odniesieniu do innych organów władzy publicznej – z przyjętego modelu ustrojowego państwa, o którym mowa w art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Powierzenie ustawodawcy kompetencji do unormowania zagadnień wskazanych w art. 176 ust. 2 Konstytucji ma swoje uzasadnienie także ze względu na rangę ustawy, jako aktu normatywnego mającego – co do zasady – najwyższe, choć podkonstytucyjne, miejsce w systemie źródeł krajowego prawa powszechnie obowiązującego, a przez to również nadrzędne znaczenie względem aktów wykonawczych. Bardziej przekonuje mnie „klasyczne” podejście do rozumienia roli rozporządzenia jako aktu wykonawczego, niż przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny dla potrzeb rozpoznania niniejszej sprawy.

Regulacje ustawowe mają dwie istotne cechy. Po pierwsze, pochodzą od przedstawicielskich organów państwa (Sejm i Senat). Po drugie, ze względu na złożony tryb dojścia ich do skutku posiadają generalnie wyższy stopień stabilności, niż akty normatywne wydawane przez jednoosobowe organy władzy wykonawczej.

Z tych to m.in. powodów na poziomie ustawowym określone mają być również warunki organizacyjne służące realizacji prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Chodzi tu w szczególności o ten aspekt realizacji tego prawa, który wskazuje na konieczność faktycznego zapewnienia jednostce dostępu do sądu jako szczególnego organu państwa, co jest warunkiem uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy (zob. zdanie odrębne sędziego Wojciecha Hermelińskiego).

3. Zgodnie z art. 10 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Nie ulega wątpliwości, że zasada podziału władzy nie tylko ustanawia (determinuje) przyjęty na poziomie konstytucyjnym model ustroju państwa, ale jednocześnie ma dla tak ukształtowanego modelu znaczenie gwarancyjne, służące zapewnieniu jego rzeczywistego obowiązywania w praktyce. Dotyczy to zarówno aspektu formalnego wspomnianej zasady, związanego z rozdzieleniem władzy państwowej na różne segmenty, jak i aspektu materialnego, powiązanego z koniecznością zachowania kompetencyjnego minimum (istoty) każdej władzy, ich wzajemnego zrównoważenia i współdziałania.

Gwarancyjny dla właściwego funkcjonowania ustroju państwa charakter podziału władzy ma szczególne znaczenie w odniesieniu do władzy sądowniczej, której separacja została wyraźnie wyeksponowana w tekście Konstytucji. Zgodnie z jej art. 173, sądy i Trybunały tworzą władzę „odrębną i niezależną” od innych władz. Przepis ten – co nie bez znaczenia, rozpoczynający cały rozdział VIII ustawy zasadniczej – wyraża zasadę, która znajduje swoje rozwinięcie i potwierdzenie w pozostałych unormowaniach tego rozdziału Konstytucji. Zawarte w nim przepisy obejmują postanowienia dotyczące sfery organizacji oraz funkcji i sposobu działania sądów i trybunałów (art. 174-177 oraz art. 182-185). Oprócz tego treścią rozdziału VIII Konstytucji są także postanowienia określające status sędziów oraz ustanawiające liczne gwarancje wykonywania ich funkcji (art. 178-181).

W rezultacie całości kształt konstytucyjnych unormowań odnoszących się do sądów i trybunałów wyraża i potwierdza zasadę ustrojowego usytuowania władzy sądowniczej, jako władzy odrębnej i niezależnej od pozostałych władz, ze względu na powierzoną im – na zasadzie monopolu – funkcję sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

4. Zapewnienie odpowiedniego poziomu niezależności sądownictwa jest kamieniem węgielnym, na którym oparto budowanie demokracji konstytucyjnej w kulturze prawnej naszego kręgu cywilizacyjnego. Stanowi też istotny element prawidłowego funkcjonowania mechanizmów chroniących wolności i prawa człowieka.

Niezależność władzy sądowniczej, stanowiąca jej podstawową cechę ustrojową, była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych ETPC. Nawiązując do tego dorobku, należy podkreślić dwa podstawowe ustalenia tego Trybunału.

Po pierwsze, niezależność sądów akcentowana jest szczególnie w odniesieniu do władzy wykonawczej. Uznawana jest ona za jeden z elementów definiujących sądy. Na tym tle ETPC wielokrotnie wskazywał, że uznanie jakiegoś podmiotu za sąd wymaga spełnienia określonych kryteriów, z których pierwszym i podstawowym jest niezależność względem egzekutywy. Sąd musi zatem pozostawać całkowicie odseparowany od wpływu organów władzy wykonawczej (por. wyrok z 18 czerwca 1971 r. w sprawie *De Wilde, Ooms i Versyp – „Vagrancy” przeciwko Belgii*, nr 2832/66, 2835/66, 2899/66, pkt 78; wyrok z 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte, van Leuven i de Meyere przeciwko Belgii*, nr 6878/75, 7238/75, pkt 55; wyrok z 27 sierpnia 1991 r.

w sprawie Demicoli przeciwko Malcie, nr 13057/87, pkt 39; wyrok z 21 lipca 2005 r. w sprawie Mihailov przeciwko Bułgarii, nr 52367/99, pkt 36 i 37; wyrok z 8 czerwca 2006 r. w sprawie Woś przeciwko Polsce, nr 22860/02, pkt 94; wyrok z 18 maja 2010 r. w sprawie Szal przeciwko Polsce, nr 41285/02, pkt 58).

Po drugie, zachowanie zasady niezależności jest możliwe wyłącznie wtedy, kiedy o istnieniu sądu decyduje ustawodawca. Wymóg ustanowienia sądu przez prawo (oryg. ang. *established by law*) oznacza, że w demokratycznym państwie organizacja sądownictwa nie może być uzależniona wyłącznie od decyzji egzekutywy, ale musi mieć podstawę w prawie stanowionym przez parlament. Nie oznacza to całkowitego zakazu delegowania określonych zagadnień z tego zakresu do uregulowania w drodze aktów normatywnych władzy wykonawczej. Jakkolwiek to legislatura ma ustanawiać co najmniej organizacyjne ramy funkcjonowania sądownictwa (por. wyrok z 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i inni przeciwko Belgii, nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, pkt 98; wyrok z 28 listopada 2002 r. w sprawie Lavents przeciwko Łotwie, nr 58442/00, pkt 114).

5. Sposób zorganizowania sądownictwa stał się przedmiotem regulacji w rozdziale II ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zatytułowanym „Organizacja sądów”. W art. 10 tej ustawy przewidziano utworzenie trójszczeblowej struktury sądów: rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Model ten budowany jest niejako „od dołu”, a więc poczynając od sądów rejonowych umieszczonych na najniższym szczeblu struktury sądów powszechnych. Ich utworzenie – z woli ustawodawcy – powiązane zostało z gminami, jako podstawową jednostką podziału terytorialnego kraju. Zgodnie z brzmieniem art. 10 § 1 ustawy, sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, czyli jednostek samorządu terytorialnego, których byt prawny uzależniony jest od woli Rady Ministrów (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.). Istnieje przy tym możliwość utworzenia większej liczby sądów rejonowych w obrębie tej samej gminy (to rozstrzygnięcie także pozostawione jest swobodnemu uznaniu organów władzy wykonawczej). Pozostała struktura sądów powszechnych bazować ma na istniejącym układzie sądów rejonowych. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych stanowiących okręg sądowy (art. 10 § 2 ustawy); sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych, co stanowić ma obszar apelacji (art. 10 § 3 ustawy).

Przywołany art. 10 ustawy jest jedynym przepisem ustawy wyznaczającym „sztywne” kryteria tworzenia struktury sądów powszechnych. W pozostałym zakresie przepisy rozdziału II ustawy (organizacja sądów) odnoszą się bowiem głównie do problematyki tworzenia wydziałów w poszczególnych typach sądów (art. 11-19). Kończący tę część ustawy art. 20 formułuje upoważnienie ustawowe do uregulowania szeregu spraw w drodze rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, w tym tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib oraz obszaru właściwości.

Zasadniczy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy tak ukształtowany model regulacji tworzenia sądów powszechnych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych realizuje konstytucyjny nakaz ustawowego określenia wszystkich istotnych elementów ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądem (art. 176 ust. 2 Konstytucji). W moim przekonaniu odpowiedź na to pytanie jest przecząca.

6. Analizę ustawowej regulacji dotyczącej organizacji sądownictwa powszechnego warto skonfrontować z istniejącymi unormowaniami odnoszącymi się do ustroju sądów administracyjnych.

Istotne elementy organizacji sądownictwa administracyjnego stanowią materię konstytucyjną. Na tym poziomie przesądzono bowiem zarówno kwestię co najmniej dwuszczeblowej struktury tych sądów, obejmującej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne, jak i zagadnienie właściwości rzeczowej i miejscowej NSA. Na poziomie ustawowym określono natomiast zasady tworzenia drugiego szczebla struktury sądów administracyjnych – wojewódzkich sądów administracyjnych. Te tworzone są przynajmniej dla jednego województwa, które to jednostki administracyjnego podziału kraju powoływane są w drodze ustawy (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.). Istnieje możliwość utworzenia sądu dla większej liczby województw (art. 16 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.). Kompetencję w tym zakresie posiada Prezydent RP działający w drodze rozporządzenia wydawanego na wniosek Prezesa NSA (art. 16 § 2 wspomnianej ustawy). W takim samym trybie Prezydent RP ustala także siedziby i obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych oraz może tworzyć i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów. Natomiast wydziały w wojewódzkich sądach administracyjnych tworzy i znosi Prezes NSA (art. 17 § 1 tej ustawy). Zastosowanie powyższych rozwiązań oznacza, że w praktyce może być – i obecnie funkcjonuje – nie więcej niż 16 wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przyjęty model regulowania organizacji sądownictwa administracyjnego stanowi udany przykład wyważenia kompetencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie oznacza monopolu kompetencji ustawodawcy w tym zakresie. W tej sferze przewidziano bowiem udział organu władzy wykonawczej, uprawnionego do określania niektórych szczegółowych aspektów ustrojowych sądownictwa administracyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, że swoboda Prezydenta RP wydającego rozporządzenie w warunkach art. 16 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, jest w istotny sposób ograniczona. Po pierwsze, Prezydent może wydawać rozporządzenie wyłącznie na wniosek Prezesa NSA. Nie może zatem tego uczynić samodzielnie, bez inicjatywy organu władzy sądowniczej. Po drugie, do kompetencji głowy państwa należy normowanie tylko jednego szczebla sądownictwa administracyjnego. Po trzecie, to ustawodawca przesądza o istnieniu sądów pierwszej instancji wyłącznie w jednym województwie lub w większej liczbie województw (które to jednostki podziału administracyjnego kraju kreuje bezpośrednio sam ustawodawca – *vide* ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603), a tym samym określa też maksymalną ich liczbę. Możliwości tworzenia liczby tych sądów są zatem niewielkie. Po czwarte, udział organu władzy wykonawczej w realizacji niektórych kompetencji z zakresu organizacji sądownictwa administracyjnego dotyczy podmiotu nieponoszącego politycznej odpowiedzialności przed Sejmem, a przy tym niepowiązanego organizacyjnie z Radą Ministrów. Mowa tu – co warto podkreślić – o organie obsadzonym w drodze wyborów powszechnych. Wreszcie realizowanie uprawnień prawotwórczych Prezydenta, oprócz wspomnianych ograniczeń ustawowych, wiąże się również z koniecznością uzyskania kontrasygnaty jego aktu urzędowego ze strony Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji). Żadne z powyższych ograniczeń nie ma zastosowania do kompetencji Ministra Sprawiedliwości określonej w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Istniejący model organizacyjny sądownictwa administracyjnego ustanawia wyraźnie szerszą i bardziej szczegółową – w porównaniu z sądownictwem powszechnym – regulację ustawową, a tym samym wyższy standard ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie przesądzałbym, czy jest to standard minimalny. Nie jest również wykluczone, aby Minister Sprawiedliwości obok Prezesa NSA uzyskał kompetencję w zakresie inicjowania procedury tworzenia i likwidacji wojewódzkiego sądu administracyjnego.

7. Problem, z jakim zetknął się Trybunał Konstytucyjny w badanej sprawie, dotyczy zachowania przez ustawodawcę konstytucyjnych wymogów stanowienia rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy. Rzecz nie sprowadza się jednak wyłącznie do oceny wytycznych zawartych w zakwestionowanym art. 20 pkt 1 ustawy. Rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia ustawodawczego zawartego w tym przepisie nie może być uznane za wykonawcze z uwagi na otoczenie normatywne, w jakim funkcjonuje. Ustawodawca nie określił bowiem w koniecznym stopniu schematu organizacji sądownictwa, pozostawiając w tym zakresie nadmierną swobodę Ministrowi Sprawiedliwości, będącemu organem władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny stanął wobec dylematu związanego z koniecznością poszanowania zasady niezależności sądów przy jednoczesnym zachowaniu postulatu ukształtowania struktury sądownictwa w sposób efektywny i odpowiadający bieżącym potrzebom wymiaru sprawiedliwości. Próbując zbilansować te dwie wartości, dokonał jednak – według mnie – błędnej oceny. Odmiennie odczytuję konstytucyjne wymogi dotyczące ustawowego regulowania ustroju sądownictwa. Jednocześnie za niepoprawny uznaję sposób zestawienia postulatu zapewnienia państwu sprawności działania jego organów z niezależnością sądów. Zbilansowanie tych wartości nie oznacza konieczności przekazywania zasadniczej części kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów organowi władzy wykonawczej. Osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie efektywnego i dobrze zorganizowanego systemu sądów powszechnych, nie wymaga powierzenia tak szerokiej kompetencji w tym zakresie w szczególności Ministrowi Sprawiedliwości, jak to obecnie czyni ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

8. Trybunał Konstytucyjny przyjął założenie, że prowadzenie elastycznego zarządzania strukturą sądownictwa powszechnego wymaga przekazania kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów organowi władzy wykonawczej. Założenie to jest błędne co najmniej z kilku powodów.

Po pierwsze, powołując się na poczynione przez Trybunał ustalenia historyczne, trzeba podkreślić, że model, w którym tworzenie i znoszenie sądów różnych rodzajów następuje w drodze ustawy, obowiązywał z powodzeniem w okresie międzywojennym i to w odniesieniu do znacznie większego niż obecnie obszaru państwa. Istniejący wówczas podział materii między ustawę i rozporządzenie wykonawcze, w którym określano granice okręgów oraz siedziby sądów, został utrzymany aż do 1950 r. Nie jest to więc model nieznanym i niesprawdzonym w praktyce funkcjonowania władzy publicznej w Polsce. Trudno go także w tak kategorię uznawać za nieefektywny, skoro obowiązywał przez dość długi czas.

Po drugie, odwołując się do materiałów przygotowanych dla potrzeb niniejszej sprawy przez Zespół Orzecznictwa i Studiów Trybunału Konstytucyjnego (*Notatka porównawcza dotycząca tworzenia, znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w wybranych państwach europejskich*, ZOS.430.47.2012), warto w tym miejscu przywołać argument porównawczy. Posługując się tym argumentem, należy zauważyć, że model ustawowego tworzenia i znoszenia sądów nie jest obcy wielu państwom europejskim (Hiszpania, Republika Czeska, Królestwo Niderlandów, Rumunia, Niemcy – tutaj są to ustawy związkowe). Państwa te nie są sparaliżowane brakiem możliwości wprowadzenia niezbędnych, a niekiedy również daleko idących, reform zakładających m.in. zmniejszenie liczby sądów. Nie jest więc prawdziwa teza, jakoby wprowadzenie modelu ustawowego tworzenia i znoszenia sądów wiązało się z tak dalekim usztywnieniem tej sfery funkcjonowania organów państwa, które wykluczałoby dokonywanie niezbędnych korekt czy modyfikacji w tym zakresie. Możliwość efektywnego przeprowadzania niezbędnych zmian wiąże się nie tyle z koniecznością przekazania do uregulowania tej materii Ministrowi Sprawiedliwości, ile raczej uzależniona jest od sprawności ustawodawcy.

Po trzecie, sytuacja polegająca na określaniu – w drodze ustawy – siatki struktury organizacyjnej organów państwa nie jest rozwiązaniem odosobnionym. Przykładem jest choćby ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.), w której ujęto aktualną listę okręgów wyborczych i siedzib okręgowych komisji wyborczych. Warto zaznaczyć, że ustawowe określanie okręgów wyborczych musi się z oczywistych względów wiązać z koniecznością aktualizacji dokonywanej ze względu na zmiany liczby mieszkańców danego okręgu. Nie czyni się generalnie z tego powodu argumentu przeciwko umieszczaniu regulacji dotyczącej siedziby okręgów wyborczych w ustawie. Podkreśla się natomiast, że ustawowe regulowanie tej materii ma znaczenie stabilizujące i w większym stopniu pozwala na realizację postulatu pewności prawa.

9. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów powszechnych (art. 176 ust. 2 Konstytucji) domaga się określenia w ustawie kilku kwestii. Pojęcie ustroju użyte w powołanym przepisie Konstytucji należy rozumieć, uwzględniając jego trzy różne aspekty: utworzenie, a więc wykreowanie konkretnego organu państwa, określenie jego organizacji wewnętrznej oraz wskazanie relacji, w jakich pozostaje względem innych organów władzy publicznej.

Blіsze mi jest rozumienie „ustroju sądów” (choć przez pryzmat postanowień ówczesnej ustawy o KRS), jakie przyjął TK, orzekając w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 3/98 (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Trybunał uznał wówczas, że w pojęciu tym mieści się również kwestia statusu prawnego sędziów, inaczej rzecz ujmując, wszelkiego typu sprawy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów (pkt IV, cz. 3 uzasadnienia). Zagadnienie to rozwija w swoim zdaniu odrębnym sędzia Andrzej Wróbel.

Ustawodawca określić ma ustrój sądów, a więc rozstrzygnąć o istnieniu tych organów państwa. Nie wystarczy, że w ustawie wskazane zostaną generalnie typy sądów, które mają być utworzone (rejonowe, okręgowe i apelacyjne). Ustawodawca musi na tyle precyzyjnie określić warunki utworzenia i zniesienia sądów, by to jego rozstrzygnięcie determinowało te kwestie. Dopiero wówczas będzie możliwe uznanie dalszych czynności Ministra za wykonawcze. Nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków z tezy o tym, jakoby utworzenie sądów było aktem jednostkowym, a przez to czynnością, która nie może być regulowana ustawą. Argument ten, gdyby nawet był prawdziwy, musiałby w tym samym zakresie odnosić się również do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Należy uznać, że normatywna treść rozstrzygnięcia o tworzeniu sądu w formie aktu normatywnego jest zagadnieniem drugorzędym. Formy stanowienia prawa były, są i pozostaną sposobami dokonywania przez państwo również – oprócz zasadniczego celu, jakim jest określanie reguł zachowań społecznych – władczych rozstrzygnięć o bardzo zróżnicowanym nasyceniu normatywnym. Czymś zupełnie innym jest natomiast to, czy ustawa może powierzyć Ministrowi Sprawiedliwości pewne kompetencje w zakresie organizacyjnego aspektu funkcjonowania sądów. W mojej ocenie, istniał tu pewien margines przekazania kompetencji. Ustawodawca powinien był jednak w dostatecznym stopniu określić kryteria tworzenia i znoszenia sądów.

Dla potrzeb niniejszej sprawy należało oddzielić problem podstawy prawnej powołania do życia sądu (wykreowanie przez prawo organu państwa w rozumieniu art. 7 Konstytucji) – co jest domeną prawodawcy – od kwestii zorganizowania warunków do utworzenia w praktyce danej jednostki sądownictwa powszechnego – co jest czynnością wykonawczą. Problem konstytucyjny wynika m.in. z tego, że w niniejszej sprawie przypisano ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych utożsamienie – w pojęciu „tworzy” – zarówno prawnego wykreowania organu państwa, jak i jego powołania do życia. Pierwsze musi zawsze – w świetle art. 7 Konstytucji – następować przez wydanie i to odpowiedniej rangi przepisu prawa, który jednostkowo wykreuje (organizacyjnie i kompetencyjnie) w systemie nowy organ państwa („tworzy” w ścisłym rozumieniu tego pojęcia). Drugie odwołuje się do czynności technicznej, choć związanej z powołaniem organu w drodze przepisu prawa, polegającej na zorganizowaniu jednostki administracyjnej (substratu technicznego i osobowego). Właśnie dlatego zdarza się, że przepisy prawa kreują nowy organ państwa (tak było np. z „utworzeniem” Rzecznika Praw

Dziecka na podstawie art. 72 ust. 4 Konstytucji), ale do czasu jego zorganizowania (w tym także dokonania wyboru osób pełniących dany urząd) nie można mówić, iż organ ten funkcjonuje (jest powołany do życia i realizuje określone zadania).

Ogólne odniesienie do gmin jako wyznacznika organizacji struktury sądownictwa powszechnego w istocie rzeczy pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości niemal pełną swobodę kształtowania systemu sądów powszechnych i to wszystkich trzech szczebli. Wykonawczy charakter kompetencji Ministra, określonej w art. 20 pkt 1 ustawy, warunkowany jest uprzednim stworzeniem w ustawie koniecznych ram, których obecnie brakuje. Otoczenie normatywne, w jakim znajduje się obecnie upoważnienie ustawowe, przesądza o jego blankietowym charakterze. Minister mógłby wykonać upoważnienie ustawowe pod warunkiem, że to z treści ustawy wynikałyby wszystkie podstawowe elementy przesądzające o bycie prawnym sądom danego rodzaju. Tak zarysowany podział materii widoczny jest zresztą w odniesieniu do drugiego segmentu władzy sądowniczej, a więc trybunałów. Zgodnie z art. 197 i art. 201 Konstytucji ustawodawcy powierzono wyłącznie określenie organizacji Trybunałów, nie zaś ich ustroju. Materia ustrojowa, a więc przede wszystkim rozstrzygnięcie dotyczące samego istnienia Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu, zostały uregulowane już w samej Konstytucji. To znaczy, że ustawa zasadnicza przesądziła o istnieniu (prawnie wykreowała) i ustroju tych organów państwa. Z tego rozwiązania wyprowadzam zatem odmienny wniosek, niż to uczynił Trybunał. Przyjęte rozwiązanie podkreśla bowiem bardzo wyraźne znaczenie ustawy jako aktu normatywnego, dla zapewnienia niezależności organów władzy sądowniczej.

10. Bez prawnego utworzenia sądu nie można w ogóle mówić o jego właściwości, a bez fizycznego zorganizowania tej jednostki nie może być realizowane prawo do sądu. Właściwość, rozumiana jako zakres spraw rozpatrywanych przez konkretny sąd, odnosić się może wyłącznie do sądu, który został utworzony zgodnie z prawem i funkcjonuje. Skoro bezspornym jest wymóg określania właściwości sądów na poziomie ustawowym, to choćby z racji powiązania możliwości ustalenia właściwości danego typu sądu z konkretnymi jednostkami sądowymi należy domniemywać, że utworzenie i likwidacja sądu jako podmiotu prawa również powinna być determinowana przepisami ustawy.

Warto w tym miejscu postawić także pytanie związane z ewentualną dopuszczalnością kontroli działalności Ministra Sprawiedliwości, któremu ustawodawca przekazał – niemal blankietowo – kompetencję w zakresie tworzenia i znoszenia sądów. Stwierdzenie zgodności z Konstytucją art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych negatywnie wpływa na możliwość oceny w przyszłości merytorycznej treści rozporządzeń Ministra dotyczących tworzenia lub likwidacji sądów.

Po pierwsze, treść art. 10 ustawy oraz wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, wynikające z art. 20 pkt 1 ustawy, nie dają dostatecznych wzorców kontroli. Upoważniając do wydania rozporządzenia, ustawodawca nakazał Ministrowi uwzględnienie bardzo ogólnych kryteriów: racjonalną organizację sądownictwa, zakres obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego, zagwarantowanie realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. W ustawie brak jest tym samym istotnych merytorycznych wymogów co do struktury sądów powszechnych, które umożliwiałyby taką efektywną kontrolę.

Ogólny charakter wytycznych ustawowych ujętych w art. 20 ustawy i brak w nich precyzyjnego określenia kryteriów, jakimi ma się kierować Minister Sprawiedliwości podczas realizacji uprawnień do tworzenia i znoszenia sądów, można dostrzec również, porównując te wytyczne z treścią wskazań ujętych w art. 19 § 1 tej ustawy, dotyczących zarządzenia Ministra w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz wydziałów i ośrodków zamiejscowych sądów. W obu wypadkach kryteria działalności Ministra Sprawiedliwości ujęte są bardzo podobnie. W ostateczności dają temu organowi państwa nadmiernie szeroką swobodę działania w sferach tak istotnych z punktu widzenia funkcjonowania sądów powszechnych, jakimi jest tworzenie i znoszenie jednostek w ramach sądownictwa powszechnego.

Po drugie, w świetle orzecznictwa TK dotyczącego rozporządzeń, w drodze których Rada Ministrów określa np. granice jednostek samorządu terytorialnego, powstałoby pytanie o dopuszczalność kontroli rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o utworzeniu (zniesieniu), tak w sensie prawnym jak i faktycznym, sądu. Chodzi mi bowiem o rozstrzygnięcie pełnego składu TK w sprawie o sygn. K 37/06 (zob. wyrok z 8 kwietnia 2009 r., OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47), a nade wszystko uwagi zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym S 6/09 (zob. postanowienie z 5 listopada 2009 r., OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 153). Argumentacja przedstawiona w tych rozstrzygnięciach zmierza bowiem w kierunku uznania niedopuszczalności, samo przez się, orzekania przez Trybunał co do takich rozporządzeń (zob. postanowienie z 5 listopada 2009, sygn. U 9/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152).

11. Działając na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości jest jedynym podmiotem, który określa – w drodze

rozporządzenia – istniejącą strukturę sądów powszechnych. Powierzenie Ministrowi pewnych kompetencji dotyczących organizacji sądownictwa nie jest bezwzględnie niedopuszczalne. Materia ta może w pewnym stopniu stać się przedmiotem regulacji podstawowej, jakkolwiek konieczne jest utrzymanie odpowiedniej relacji między treścią unormowań ustawowych a materią wykonawczego do niej rozporządzenia, będącego niesamoistnym aktem normatywnym.

W analizowanym stanie prawnym ustawodawca nie określił dostatecznie precyzyjnie zasad oraz kryteriów tworzenia i znoszenia sądów. Kryteria zawarte w art. 10 ustawy mają znaczenie pozorne. Przepis ten determinuje w zasadzie tylko dwie kwestie. Przesądza o tym, że tworząc sądy rejonowe, Minister Sprawiedliwości nie może przecinać istniejących granic gmin, oraz nakłada na niego wymóg utworzenia przynajmniej 4 rejonów (na tej podstawie można utworzyć 2 okręgi konieczne do wyznaczenia jednego obszaru apelacji). Samo ogólne i elastyczne powiązanie sądów rejonowych ze strukturą gmin nie przesądza natomiast tego, jak ma być ukształtowana struktura tych sądów. Tak ogólne kryterium terytorialne nie ma również żadnego odzwierciedlenia w praktyce, biorąc choćby pod uwagę istniejącą siatkę sądów rejonowych. Założenie ustawodawcy, że sądy rejonowe będą w jakimś stopniu odpowiadały strukturze gmin, jest całkowicie fikcyjne. Na ogólną liczbę 2479 gmin w Polsce (stan na 31 grudnia 2011 r.) istniało bowiem 321 sądów rejonowych (6990 etatów sędziowskich) oraz odpowiednio 45 sądów okręgowych (2826 etatów) i 11 sądów apelacyjnych (507 etatów), w których zatrudnionych było łącznie ponad 10 300 sędziów (stan na 30 czerwca 2011 r.). Gdyby przyjąć, że ustawodawca – wiążąc strukturę podziału administracyjnego Polski na gminy ze strukturą sądów rejonowych – w istotnym stopniu zdeterminował tę strukturę, to należałoby przyjąć, iż zaakceptował tworzenie sądów z obsadą przeciętnie na poziomie poniżej 3 etatów (6990 etatów sędziowskich w sądach rejonowych w istniejących obecnie 2479 gminach).

Odwołując się do tych danych, należy stwierdzić, że wskazanie ustawodawcy zawarte w art. 10 ustawy nie stanowi dyrektywy, którą można uznać za racjonalnie przyjęte kryterium struktury sądów powszechnych w Polsce. W obecnym stanie prawnym decyzję o tym, czy jakiś sąd będzie istniał w sensie prawnym i gdzie zostanie utworzony, pozostawiono Ministrowi Sprawiedliwości. Wytyczne określone w art. 20 pkt 1 ustawy z uwagą na swój ogólny charakter uzasadniać mogą niemal każdą decyzję Ministra. Również art. 10 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie stanowi tu istotnego kryterium. Zatem Minister Sprawiedliwości jest organem państwa, który ostatecznie rozstrzyga fundamentalną kwestię dotyczącą powołania do życia i istnienia sądów danego typu. Może on w sposób zbyt dowolny kształtować istniejącą siatkę sądów powszechnych, i to wszystkich szczebli. W tym stanie rzeczy – w mojej ocenie – przewidziane w art. 20 pkt 1 ustawy rozporządzenie nie spełnia konstytucyjnego kryterium aktu wykonawczego. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w istocie rzeczy zastępuje regulację ustawową.

12. Reasumując, uważam, że art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera upoważnienie o charakterze blankietowym. Tym samym wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – w zakresie dotyczącym tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania siedzib i obszarów ich właściwości – nie może być uznane za wykonawcze do ustawy. Okoliczność ta przesądza o sprzeczności kwestionowanego art. 20 pkt 1 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie to, iż w gestii Ministra Sprawiedliwości pozostawiono istotne zagadnienia dotyczące problematyki związanej z ukształtowaniem ustroju i struktury sądów powszechnych, oznacza naruszenie przez zakwestionowany przepis również art. 176 ust. 2 Konstytucji.

13. Nie dostrzegam konieczności odsunięcia w czasie momentu wejścia w życie wyroku w tej części, która odnosi się do art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 112). Określenie innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji) ma zawsze charakter wyjątku. W szczególności dotyczy sytuacji, w której natychmiastowa derogacja przepisu z systemu prawa spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei prowadziłoby do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych skutkach społecznych (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007 r., poz. 3; z 13 marca 2007, sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).

Zakwestionowany przez Trybunał art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych daje Ministrowi Obrony Narodowej, działającemu w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, podstawę do daleko idącej ingerencji w strukturę sądownictwa wojskowego, polegającą m.in. na tworzeniu i znoszeniu sądów wojskowych. Brak jest w mojej ocenie – co najmniej w powyższym zakresie – powodów do utrzymania mocy obowiązującej tej regulacji w wyniku odsunięcia w czasie wejścia w życie wyroku TK. Sam fakt derogacji podstawy prawnej do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych w drodze rozporządzenia nie powoduje negatywnych skutków dla systemu prawa, które uzasadniałyby posłużenie się w tym przypadku mechanizmem przewidzianym w art. 190

ust. 3 Konstytucji. Nie widzę zagrożeń dla funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa, a w szczególności sądów wojskowych, gdy nie dłużej niż przez dwanaście miesięcy Minister Obrony Narodowej nie będzie mógł tworzyć nowych, ani likwidować (znosić) istniejących sądów wojskowych. Być może większe uzasadnienie znajdowałoby utrzymanie w mocy zakwestionowanego upoważnienia ustawowego w zakresie dotyczącym określania przez Ministra siedzib i obszarów właściwości tychże sądów.

30

POSTANOWIENIE z dnia 5 marca 2013 r. Sygn. akt K 4/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 marca 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

art. 26 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.) z art. 32 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 oraz z art. 5 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. Grupa posłów pismem z 25 stycznia 2012 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek o stwierdzenie niezgodności art. 26 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie pož.) z:

– art. 32 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 Konstytucji, w zakresie niedopuszczalnego pozbawienia strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych (dalej: LSRG) ujawniającym się faworyzowaniem równorzędnej zadaniowo grupy strażaków Państwowej Straży Pożarnej, bo aktualnie brak jest sprawiedliwego zabezpieczenia emerytalnego dla strażaków lotniskowych w porównaniu ze stabilnie i nadzwyczajnie określonymi uprawnieniami emerytalnymi strażaków Państwowej Straży Pożarnej, co stanowi ewidentną dysproporcję społeczną i jest pogwałceniem zasady równego traktowania obywateli przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) w korelacji do zasady demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji);

– art. 5 Konstytucji, bowiem obecne dopełnienie wieku emerytalnego przez strażaków LSRG określone na poziomie 65 roku życia godzi w bezpieczeństwo państwa i obywateli, bo prowadzi wprost do obniżenia standardów ratownictwa lotniskowego, a tym samym powoduje brak zapewnienia obywatelom kraju odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa lub oferuje bezpieczeństwo o niedopuszczalnie zaniżonym standardzie.

Uzasadniając pierwszy z zarzutów, wnioskodawca zwrócił uwagę na dwoistość regulacji systemu jednostek ochrony przeciwpożarowej. Podstawową rolę odgrywa w nim Państwowa Straż Pożarna, podporządkowana – odrębnej od ustawy o ochronie ppoż. – ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawa o PSP). Jednym z przejawów odrębnego statusu strażaków PSP jest włączenie ich – na mocy art. 60 ustawy o PSP – do systemu tzw. emerytur mundurowych, uregulowanych ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach mundurowych). W konsekwencji, strażacy PSP nabywają prawo do emerytury na uprzywilejowanych warunkach – po 15 latach służby. Pracownicy pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej, podlegających „podstawowej” regulacji ustawy o ppoż., w tym strażacy-ratownicy LSRG, nabywają prawo do świadczeń emerytalnych na zasadach ogólnych (tj. co do zasady po ukończeniu 65 roku życia).

W ocenie wnioskodawcy, pominięcie w art. 26 ustawy o ochronie ppoż. regulacji statusu emerytalnego strażaków LSRG tożsamej z rozwiązaniami dotyczącymi strażaków PSP jest niedopuszczalne z punktu widzenia prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 32 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 Konstytucji). Przeprowadzone przez wnioskodawcę porównanie obu korporacji strażackich wykazało, że w istocie mamy do czynienia z formacjami o tożsamym charakterze i funkcjach oraz bliźniaczo określonym celu działania. Można wręcz dojść do wniosku, że na poziomie podstawowym zakres obowiązków strażaków lotniskowych jest szerszy aniżeli funkcjonariuszy PSP. Członków obu tych formacji zaliczono do „tej samej kategorii szeroko rozumianego zawodu strażackiego”, gdyż wykonują swą pracę w zbliżonych – stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia – warunkach, przechodzą tożsamą drogę szkolenia i ponoszą tożsamą odpowiedzialność. Z jednej strony, wnioskodawca krytykuje uprzywilejowanie pozycji strażaków PSP w stosunku do służb lotniskowych, z drugiej zaś – kilkakrotnie podkreśla niesprawiedliwe zrównanie strażaków-ratowników pracujących na lotniskach z innymi, zakładowymi jednostkami ochrony przeciwpożarowej.

Konsekwencją przeprowadzonych porównań jest stwierdzenie, że nie sposób wskazać ani istotnej cechy, która racjonalnie tłumaczyłaby różne traktowanie w zakresie uprawnień emerytalnych strażaków PSP oraz strażaków lotniskowych, ani wartości, zasad lub norm konstytucyjnych stanowiących podstawę różnicowania podmiotów podobnych. Ponadto – w ocenie wnioskodawcy – waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, nie stoi w rozpoznawanej sprawie w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Dla wzmocnienia swej argumentacji wnioskodawca przypomniał ponadto te wypowiedzi Trybunału, w których przyjmowano, że „w sferze prawa do zabezpieczenia społecznego art. 32 ust. 2 Konstytucji RP jest źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo – bez dyskryminowania i faworyzowania” (wyroki z: 18 listopada 2008 r., P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156, 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/A/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102; 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170). W konkluzji wnioskodawca uznał strażaków LSRG za formację równorzędną PSP i przyjął, że warunki nabywania przez nich prawa do zaopatrzenia emerytalnego nie powinny się różnić.

Drugi zarzut, dotyczący niezgodności art. 26 ustawy o ochronie ppoż. z art. 5 Konstytucji, wiąże się z zachowaniem bezpieczeństwa obywateli. W ocenie wnioskodawcy, fakt przechodzenia przez strażaków LSRG na emeryturę w wieku 65 lat „prowadzi wprost do obniżenia standardów ratownictwa lotniskowego, a tym samym eliminuje możliwość zapewnienia obywatelom jakiegokolwiek bezpieczeństwa”. Jak argumentuje wnioskodawca, prowadzenie akcji ratowniczej przez osoby w zaawansowanym wieku, mające za sobą długoletnią służbę w niebezpiecznych warunkach, musi negatywnie wpłynąć na efektywność akcji; spełnianie obowiązków stawianych tym służbom zależne jest niewątpliwie od kondycji psychicznej i fizycznej. W rezultacie, jak podkreślono, pod znakiem zapytania staje kwestia zapewnienia bezpieczeństwa „milionom pasażerów polskich lotnisk”.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 maja 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 niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Marszałka Sejmu, wniosek grupy posłów nie stawia art. 26 ustawy o ochronie ppoż. zarzutu niekonstytucyjnego pominięcia ustawodawczego („uregulowania niepełnego, pomijającego”), lecz w istocie odnosi się do zaniechania prawodawcy i zmierza do uzupełnienia systemu prawnego o regulację, której wprowadzenia ustawodawca świadomie nie przewidział.

Mając na względzie, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniu ustawodawcy, merytoryczne rozpoznanie wniosku grupy posłów nie jest dopuszczalne.

Dostrzegając trudności, jakie wiążą się z wyznaczeniem linii demarkacyjnej między zaniechaniem a niekonstytucyjnym pominięciem ustawodawczym, Marszałek Sejmu odwołał się do utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału i podkreślił, że „rozpoznawanie zarzutów dotyczących braku regulacji wymaga (...) daleko posuniętego rygoryzmu co do stwierdzenia jakościowej tożsamości (albo przynajmniej wyraźnego podobieństwa) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem”. Zwrócił ponadto uwagę, że tylko wyjątkowo staranne odróżnienie przypadków pominięcia od zaniechania ustawodawczego pozwoli Trybunałowi ustrzec się przed zarzutem wykroczenia „poza sferę kontroli prawa i usurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym”. W ocenie Marszałka Sejmu materia uregulowana w art. 26 ustawy o ochronie ppoż. jest nie do pogodzenia z *petitum* wniosku. Kwestionowany przepis ustala jedynie rodzaje świadczeń o charakterze kompensacyjnym należne strażakom (względnie członkom ich rodzin), którzy w związku z uczestnictwem w działaniach ratowniczych albo ćwiczeniach ponieśli uszczerbek na zdrowiu lub mieniu. Tymczasem istotą żądanego przez wnioskodawcę unormowania jest ustalenie prawa od emerytury strażaków lotniskowych po 15 latach pracy, bez względu na wiek. Uwzględnienie postulatów wnioskodawcy równałoby się z wprowadzeniem do kwestionowanego przepisu całkowicie nowej regulacji, niezależnej od dotychczasowej treści tego przepisu. Po pierwsze, inny byłby zakres podmiotowy regulacji – w aktualnym stanie prawnym prawo do świadczeń ujętych w art. 26 ustawy o ochronie ppoż. mają wszyscy strażacy jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 tejże ustawy, oraz członkowie ich rodzin, tymczasem prawo do postulowanego świadczenia uzyskaliby wyłącznie strażacy lotniskowi. Po drugie, różny byłby zakres przedmiotowy regulacji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wyznaczony przez wnioskodawcę zakres badania art. 26 ustawy o ochronie ppoż. w rzeczywistości jest postulatem *de lege ferenda* i nie może zostać zakwalifikowany jako pominięcie prawodawcze, które ewentualnie mogłoby podlegać kontroli przez Trybunał Konstytucyjny z perspektywy standardów ustawy zasadniczej. Wnioskodawca proponuje bowiem alternatywne ujęcie hipotezy art. 26 ustawy o ochronie ppoż. oraz żąda dodania całkowicie nowej dyspozycji przepisu, która nie jest normatywnie powiązana z jego aktualnym brzmieniem. Marszałek Sejmu zaznaczył na marginesie, że postulaty wnioskodawcy są daleko idące. Zrównanie pozycji prawnej strażaków LSRG z pozycją strażaków PSP wymagałoby wyłączenia tych pierwszych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i zmiany charakteru ich zatrudnienia (nadania statusu funkcjonariuszy państwowych). Jak z tego wynika, przebudowa katalogu świadczeń przysługujących strażakom lotniskowym wymagałaby głębokiej interwencji ustawodawcy. Jej skala wyraźnie pokazuje, że zarzut wnioskodawcy nie odnosi się do pominięcia, lecz do zaniechania ustawodawczego, które leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Analogiczne rozumowanie Marszałek Sejmu przedstawił co do zarzutu niezgodności art. 26 ustawy o ochronie ppoż. z art. 5 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 5 czerwca 2012 r. przyjął, że art. 26 ustawy o ochronie ppoż., w zakresie w jakim nie przewiduje, że strażak LSRG nabywa prawo do zaopatrzenia emerytalnego na warunkach i zasadach przewidzianych dla strażaka Państwowej Straży Pożarnej, nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 zdanie drugie, art. 2 i art. 5 Konstytucji.

Zasadniczą wątpliwość Prokuratora Generalnego wzbudziło to, czy sformułowany we wniosku grupy posłów zarzut odmiennego potraktowania strażaków PSP i strażaków LSRG na gruncie zabezpieczenia emerytalnego, może być skierowany do art. 26 ustawy o ochronie ppoż. Przepis ten określa wyłącznie rodzaje świadczeń, jakie przysługują strażakowi zatrudnionemu w jednostce ochrony przeciwpożarowej (zdefiniowanej w art. 15 ustawy o ochronie ppoż.), który poniósł uszczerbek na zdrowiu lub szkodę w mieniu w związku z udziałem w akcji ratowniczej lub ćwiczeniach oraz członkom rodziny strażaka, który zmarł w związku z wykonywaniem swoich zadań. Co więcej, kwestionowany przepis nie dotyczy strażaków PSP. Zgodnie z art. 59 ustawy o PSP odszkodowanie za uszczerbek na zdrowiu lub szkodę na mieniu poniesione w związku ze służbą przyznawane jest im w trybie i na zasadach określonych dla funkcjonariuszy Policji. W razie śmierci strażaka w związku ze służbą, odszkodowanie otrzymują pozostali po nim członkowie rodziny.

Prokurator Generalny zaznaczył także, że inne – niż art. 26 ustawy o ochronie ppoż. – przepisy regulują warunki nabycia prawa do emerytury przez strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej, krąg uprawnień do tego świadczenia oraz jego wysokości. Gdy chodzi o Państwową Straż Pożarną, przewidziany w art. 60 ust. 1 ustawy o PSP przywilej emerytalny strażaków jest jednym z przejawów administracyjno-prawnego (publicznego) charakteru służby w PSP, opartej nie na stosunku pracy, lecz mianowania. Pracownicy jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym LSRG, nie mają takiego statusu, podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu i korzystają ze świadczeń emerytalnych na zasadach przewidzianych w ustawie

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.).

Na tle przedstawionego stanu prawnego Prokurator Generalny stwierdził, że „regulacja (...) art. 26 ustawy o ochronie ppoż. nie pozostaje w integralnym związku z treścią pominiętą (odmiennym uregulowaniem zagadnień emerytalnych dla strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych), której dotyczą zarzuty sformułowane przez grupę posłów. Uzasadniony jest tym samym pogląd, że wskazane we wniosku wzorce konstytucyjne nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli dla kwestionowanego we wniosku zakresu przepisu art. 26 ustawy o ochronie przeciwpożarowej”.

4. W piśmie z 28 czerwca 2012 r. wniosek grupy posłów oraz przedstawioną przez nich argumentację poparło Stowarzyszenie Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych (stowarzyszenie). Zdaniem Stowarzyszenia, dla oceny kwestionowanego pominięcia prawodawczego „znaczenie [powinien mieć] nie formalny status prawny pracodawcy, lecz charakter pracy wykonywanej przez strażaków objętych różnymi regulacjami ustawowymi”. Analizowane zagadnienie dotyczy bowiem prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, które stanowi powszechne prawo obywatelskie (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Powołując się w tym względzie na orzecznictwo Trybunału, przypomniano, że w dziedzinie ubezpieczeń społecznych stosunki prawne wiążą osoby fizyczne i właściwe władze publiczne. Pracodawcy nie są stronami stosunku ubezpieczeniowego, a zatem ich status nie powinien oddziaływać na sferę praw jednostki. Natomiast porównanie funkcji i zadań strażaków lotniskowych oraz strażaków PSP prowadzi do konkluzji, że w istocie wykonują oni ten sam zawód. Z tego powodu zróżnicowanie ich sytuacji prawnej co do świadczenia emerytalnego nie znajduje żadnego racjonalnego, celowościowego czy też systemowego uzasadnienia, a jako takie jest naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej, którą powinno urzeczywistniać demokratyczne państwo prawa. W ocenie Stowarzyszenia to, że art. 26 ustawy o ochronie ppoż. określa jedynie uprawnienia strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej w razie wystąpienia uszczerbku na zdrowiu lub poniesienia szkody na mieniu, jest przykładem pominięcia ustawodawczego. Niezgodnej z Konstytucją „niepełności” tej regulacji Stowarzyszenie upatruje w braku postanowienia odsyłającego w kwestii uprawnień emerytalnych do ustawy o emeryturach mundurowych.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. System ochrony przeciwpożarowej w Polsce regulowany jest zasadniczo przez dwa akty prawne: ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie ppoż.) i ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, ze zm.; dalej: ustawa o PSP). Pierwsza z nich, o charakterze ogólnym, w art. 15 określa jednostki ochrony przeciwpożarowej. Wśród 10 rodzajów tych jednostek na pierwszym miejscu wskazane są „jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej”, a poza nimi przepis przewiduje istnienie, między innymi: jednostek Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowej straży pożarnej, zakładowej służby ratowniczej, gminnej zawodowej straży pożarnej, terenowej służby ratowniczej, ochotniczej straży pożarnej. Zgodnie z art. 16 ustawy o ochronie ppoż., zadania i organizację Państwowej Straży Pożarnej określa odrębna ustawa; status prawny innych rodzajów jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym LSRG, których dotyczy wnioski, w całości został unormowany w ustawie o ochronie ppoż. Z zestawienia przywołanych przepisów wynika określona koncepcja ochrony przeciwpożarowej, której podstawowe zręby znalazły się w dwu, uchwalonych tego samego dnia (24 sierpnia 1991 r.) ustawach, przewidujących odrębne reżimy prawne funkcjonowania PSP oraz pozostałych jednostek ochrony. W szczególności należy podkreślić, że – zgodnie z przepisami rozdziału 5 ustawy o PSP („Służba w Państwowej Straży Pożarnej”) – strażacy PSP pozostają w stosunku służbowym (art. 28), który powstaje co do zasady na podstawie mianowania (art. 31); stosunki służby funkcjonariuszy PSP nie są stosunkami pracy (zob. wyrok SN z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt I PK 218/08, „Monitor Prawa Pracy” nr 7/2009, s. 372-374). W rozdziale określającym prawa i obowiązki strażaków PSP ustawodawca zdecydował między innymi, że strażacy – w związku z pełnieniem obowiązków służbowych – korzystają z ochrony przewidzianej w kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych (art. 57). Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotne są zwłaszcza postanowienia zawarte:

– po pierwsze, w art. 59 ustawy o PSP, zgodnie z którym – w razie doznania w związku ze służbą uszczerbku na zdrowiu lub poniesienia szkody – strażacy otrzymują odszkodowanie w trybie i na zasadach określonych dla funkcjonariuszy Policji (to samo dotyczy roszczeń członków rodziny w razie śmierci strażaka);

– po drugie, w obowiązującym w chwili złożenia wniosku w niniejszej sprawie art. 60 ustawy o PSP, który – gdy chodzi o świadczenia emerytalne strażaków – stanowił, że strażak po 15 latach służby nabywa prawo do zaopatrzenia emerytalnego według zasad i na warunkach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (i innych służb), czyli do regulacji zawartej w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm., dalej: ustawa o emeryturach mundurowych).

Przedstawione przepisy ustawy o PSP niewątpliwie stanowią o szczególnym statusie prawnym wyróżniającym strażaków PSP na tle szerokiej grupy osób, które – na podstawie ustawy o ochronie ppoż. – są zaangażowane w ochronę przeciwpożarową. Ta oczywista odrębność reżimów została utrzymana, mimo dodania do ustawy o ochronie ppoż. art. 16a ust. 1, przewidującego, że niektóre spośród jednostek ochrony przeciwpożarowej (w tym – jednostki zakładowe), tworzy się jako jednostki umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt; jednostki te – podobnie jak PSP (art. 1 ustawy o PSP) – są przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami (zmiana wprowadzona ustawą z 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. Nr 111, poz. 725).

2. Trybunał stwierdza, że u podstaw rozpoznawanego wniosku leży przekonanie wnioskodawcy, że jedna ze służb podlegających regulacji ustawy o ochronie ppoż., którą stanowią jednostki LSRG, powinna być generalnie – ze względu na charakter zadań – objęta reżimem prawnym dotyczącym PSP. Takie stanowisko wnioskodawcy wynika wprost z kilku sformułowań, w szczególności ze stwierdzenia, że: „Ustawodawca niesprawiedliwie zrównał strażaków-ratowników pracujących na lotniskach między innymi ze służbami zakładowymi” (s. 11). Zarzut niekonstytucyjności został jednak sformułowany zdecydowanie wężiej, a mianowicie ogranicza się do nieobjęcia tej grupy zawodowej szczególną regulacją emerytalną, dotyczącą strażaków PSP, co jest jedną z konsekwencji pozostawienia ratowników lotniskowych poza systemem PSP. Jak wskazano we wniosku: „Strażacy Lotniskowych Służb Ratowniczo Gaśniczych poprzez niesłuszne zakwalifikowanie ich do zakładowych straży pożarnych przechodzą na emeryturę wg przepisów ogólnych, tj. po ukończeniu 65 lat” (s. 21). Zdaniem wnioskodawcy, system „emerytur mundurowych”, który na mocy art. 60 ustawy o PSP ma zastosowanie do strażaków PSP, powinien obejmować także pracowników innego, wskazanego przez niego, typu jednostek ochrony przeciwpożarowej, a mianowicie LSRG. Zarzut niekonstytucyjności wnioskodawca sformułował pod adresem art. 26 ustawy o ochronie ppoż., regulującego roszczenia odszkodowawcze, przysługujące pracownikowi jednostki ochrony przeciwpożarowej i jego rodzinie, w razie uszczerbku doznanego w związku ze służbą.

Kwestionowany przepis art. 26 stanowi, co następuje:

„1. Strażakowi jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także członkowi ochotniczej straży pożarnej, zwanemu dalej «osobą poszkodowaną», który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu, przysługuje:

- 1) jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu;
- 2) renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy;
- 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu.

2. Członkom rodziny osoby poszkodowanej, która zmarła wskutek okoliczności, o których mowa w ust. 1, przysługuje:

- 1) jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci osoby poszkodowanej;
- 2) renta rodzinna;
- 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu.

3. Jednorazowe odszkodowania, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, przysługują na zasadach określonych dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej w wysokości kwot ustalanych na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych i są wypłacane przez podmioty ponoszące koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej.

4. Renty, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, przysługują:

1) osobom poszkodowanym będącym członkami ochotniczych straży pożarnych oraz członkom ich rodzin – na zasadach, w trybie i wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach;

2) osobom poszkodowanym będącym strażakami jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz członkom ich rodzin – na zasadach, w trybie i wysokości określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

5. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 2 pkt 3, ustala i wypłaca, z zastrzeżeniem ust. 6, podmiot ponoszący koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej na podstawie przepisów o odszkodowaniach przysługujących w związku ze służbą w Państwowej Straży Pożarnej.

6. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 2 pkt 3, przysługujące osobie poszkodowanej lub członkowi rodziny osoby poszkodowanej będącej członkiem jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ustala i wypłaca właściwy komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.

7. Wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 oraz w ust. 2 pkt 3, ustala się według następujących zasad:

1) w razie utraty lub całkowitego zniszczenia mienia odszkodowanie ustala się według ceny zakupu obowiązującej w czasie ustalania odszkodowania, z uwzględnieniem stopnia zużycia mienia;

2) w razie uszkodzenia mienia odszkodowanie stanowi równowartość przywrócenia go do stanu sprzed wypadku; jeżeli jednak stopień uszkodzenia jest znaczny albo koszty naprawy przekroczyłyby wartość uszkodzonego mienia, wypłaca się odszkodowanie w wysokości określonej w pkt 1.

8. Osobie poszkodowanej, której świadczenia odszkodowawcze, o których mowa w ust. 1, przysługują także z tytułu stosunku pracy lub służby albo ubezpieczenia społecznego lub majątkowego, przysługują także świadczenia wybrane przez zainteresowanego.

9. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3 oraz w ust. 2 pkt 1 i 3, z uwzględnieniem rodzaju dokumentów stanowiących podstawę do wszczęcia, prowadzenia i zakończenia postępowania, treści orzeczenia kończącego postępowanie oraz trybu odwoławczego”.

Wnioskodawca kwestionuje powołany przepis „w zakresie niedopuszczalnego pozbawienia gwarancji emerytalnej strażaków Lotniskowych Służb Ratowniczo-Gaśniczych, ujawniającym się faworyzowaniem równorzędnej zadaniowo grupy strażaków Państwowej Straży Pożarnej, bo aktualnie brak jest sprawiedliwego zabezpieczenia emerytalnego dla strażaków lotniskowych w porównaniu ze stabilnie i nadzwyczajnie określonymi uprawnieniami emerytalnymi strażaków Państwowej Straży Pożarnej, co stanowi ewidentną dysproporcję społeczną”. Przepis ten budzi wątpliwości wnioskodawcy co do zgodności z zasadą równego traktowania obywateli przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) w korelacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz z art. 5 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – wniosek wszczynający kontrolę konstytucyjną powinien zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Trybunał stwierdza, że choć – jak wyżej wskazano – wnioskodawca w niniejszej sprawie jasno i dobitnie określił własne przekonanie co do pozycji LSRG oraz cel wystąpienia o kontrolę konstytucyjności, nawet jednego zdania w uzasadnieniu wniosku nie poświęcił wskazaniu, dlaczego zarzut niekonstytucyjności kieruje w stosunku do art. 26 ustawy o ochronie ppoż. Ten bardzo obszerny artykuł ustawy składa się z 9 rozbudowanych ustępów i ustala trzy rodzaje świadczeń o charakterze kompensacyjnym (tj. jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu) należnych strażakowi jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także członkowi ochotniczej straży pożarnej, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu. Świadczenia tego samego rodzaju przepis ten gwarantuje członkom rodziny poszkodowanego strażaka, który zmarł wskutek ww. okoliczności. Wnioskodawca nie wskazał nawet, z którą „częścią aktu normatywnego” wiąże się ich zarzut, ani też nie określił treści normatywnej, zawartej w bardzo obszernym art. 26 ustawy o ochronie ppoż., która budzi jego zastrzeżenia. Na podstawie uzasadnienia wniosku trudno ustalić, dlaczego właśnie ten artykuł ustawy stał się jego przedmiotem. Wniosek nie zawiera bowiem żadnych zarzutów dotyczących unormowania uprawnień odszkodowawczych strażaków lotniskowych i ich rodzin, a przecież wyłącznie te uprawnienia są przedmiotem regulacji w kwestionowanej (w całości) jednostce redakcyjnej ustawy o ochronie ppoż. (art. 26).

4. Takie ujęcie wniosku można by wyjaśnić przyjmując, że – jak twierdzi wnioskodawca – przedmiotem zaskarżenia jest pominięcie legislacyjne. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (także na tle spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi) wielokrotnie ustosunkowywał się do zarzutu „pominięcia legislacyjnego”. Wskazywał na dopuszczalność oceny aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. m.in. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996,

poz. 52, postanowienia z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Odróżnienie „zaniechania ustawodawczego” od „regulacji fragmentarycznej i niepełnej” uzależnione było do odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Trybunał starał się przy tym zachowywać szczególną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju kwalifikacji. Pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, narażało bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym.

Stosując kryterium „jakościowej tożsamości materii uregulowanej i pominiętej”, należy stwierdzić, że postulowane przez wnioskodawcę unormowania dotyczące świadczeń emerytalnych strażaków lotniskowych nie zostały pominięte przez prawodawcę w treści art. 26 ustawy o ochronie ppoż. Kwestie związane z właściwym dla strażaków lotniskowych systemem zabezpieczenia emerytalnego są regulowane przez inne akty prawne; w szczególności warunki uzyskania prawa do emerytury określa art. 24 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.) oraz art. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, ze zm.). Odpowiednikiem art. 26 ustawy o ochronie ppoż. w ustawie o PSP jest art. 59, który w zakresie roszczeń o naprawienie uszczerbków doznanych w związku ze służbą odsyła do przepisów regulujących sytuację funkcjonariuszy Policji. Wnioskodawca nie postuluje, by do strażaków lotniskowych, w miejsce regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie, stosować art. 59 ustawy o PSP.

Zarzut pominięcia ustawodawczego, ze swej natury, powinien zmierzać do uzupełnienia regulacji fragmentarycznej o element konieczny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. W analizowanym przypadku, uwzględnienie wniosku doprowadziłoby do wprowadzenia (a nie uzupełnienia) do art. 26 ustawy o ochronie ppoż. zupełnie nowego, pod względem przedmiotu regulacji, rozwiązania. Jak z tego wynika, wniosek grupy posłów nie dotyczy zakresu przedmiotowego art. 26 ustawy o ochronie ppoż.

Analogiczne zastrzeżenie budzi wyznaczenie przez wnioskodawcę kręgu uprawnionych. Nadanie przywilejów emerytalnych wyłącznie strażakom LSRG – ogólnie rzecz ujmując – odbiegałoby od przedstawionej wyżej, przyjętej przez ustawodawcę generalnej koncepcji ochrony przeciwpożarowej, polegającej na wyodrębnieniu z całego systemu PSP. W szczególności zaś, na gruncie art. 26 ustawy o ochronie ppoż. wyróżnienie LSRG naruszałoby równe traktowanie pracowników wszystkich jednostek ochrony przeciwpożarowej, których status regulowany jest ustawą o ochronie ppoż. Tym samym, także w ujęciu podmiotowym, nie można mówić o „jakościowej tożsamości” między tym, co uregulowane w art. 26 ustawy o ochronie ppoż., a tym, co przepis ten – w ocenie wnioskodawcy – pomija.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że przedmiotem zarzutu wnioskodawcy nie jest pominięcie legislacyjne, w rozumieniu, jakie Trybunał nadaje temu pojęciu, lecz raczej cała – przyjęta przez ustawodawcę – koncepcja ochrony przeciwpożarowej, której trzon stanowi PSP. W istocie zarzut dotyczy zaniechania legislacyjnego, polegającego na niewłączeniu określonej (wskazanej przez wnioskodawców) kategorii pracowników ochrony przeciwpożarowej do systemu „emerytur mundurowych”, przy czym – w ocenie Trybunału – gdyby ustawodawca chciał uwzględnić postulat wnioskodawcy, zasady techniki legislacyjnej nakazywałyby urzeczywistnienie tego postulatu raczej przez rozszerzenie zakresu stosowania przywilejów emerytalnych, w szczególności dawnego art. 60 ustawy o PSP, aniżeli przez uzupełnienie kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 26 ustawy o ochronie ppoż. Trybunał stwierdza zatem, że zarzut niekonstytucyjności kierowany pod adresem art. 26 ustawy o ochronie ppoż., przepisu regulującego inną materię niż zaopatrzenie emerytalne pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej, nie został uzasadniony, przez co wniosek nie czyni zadość wymaganemu z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dla dopuszczalności wydania wyroku w niniejszej sprawie nie bez znaczenia jest też to, że 1 stycznia 2013 r. utracił moc obowiązującą art. 60 ustawy o PSP, zawierający – jak można wnosić z uzasadnienia wniosku – rozwiązanie legislacyjne postulowane przez wnioskodawców. Celem wniosku jest bowiem objęcie strażaków lotniskowych systemem „emerytur mundurowych”, do którego ten przepis odsyłał w zakresie uprawnień strażaków PSP. Uchylenie art. 60 ustawy o PSP ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 664) było elementem reformy całego systemu „emerytur mundurowych”, która – najogólniej ujmując – zmierza do ograniczenia przywilejów funkcjonariuszy służb objętych ustawą o emeryturach

mundurowych, w tym – funkcjonariuszy PSP. Art. 60 ustawy o PSP został skreślony, ponieważ obecnie funkcjonariusze PSP są wymienieni wprost w art. 18a ust. 1 ustawy o emeryturach mundurowych, jako jedna z grup korzystających z tego świadczenia na szczególnych zasadach, określonych w rozdziale 1a tej ustawy, zatytułowanym: „Emerytura funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.”.

Trybunał zwraca uwagę, że – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – postępowanie podlega umorzeniu w razie utraty mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis. W rozpatrywanej sprawie kwestionowany przepis (art. 26 ustawy o ochronie ppoż.) wprawdzie nadal obowiązuje, jednak uchylene art. 60 ustawy o PSP, przepisu, który – zgodnie z tezą wnioskodawcy – powinien obejmować także ratowników lotniskowych, podważa celowość merytorycznego rozpatrywania wniosku. Jest bowiem wątpliwe, czy nowa regulacja, którą zostali objęci funkcjonariusze PSP, stanowiłaby – w ocenie wnioskodawcy – właściwe rozwiązanie kwestii emerytalnych pracowników LSRG.

6. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wniosek nie może być merytorycznie rozpoznany, a zainicjowane nim postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 ustawy o TK).

31

POSTANOWIENIE z dnia 5 marca 2013 r. **Sygn. akt P 38/10**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 marca 2013 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie,

czy art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227) w zakresie, w jakim zatrudnienie za granicą osób, które powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów, uznaje za okresy składkowe tylko wobec tych osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Apelacyjny Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie postanowieniem z 23 lipca 2010 r. (uzupełnionym postanowieniem z 11 października 2010 r.) przedstawił pytanie prawne, czy art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U.

z 2009 r. Nr 153, poz. 1227; dalej: ustawa FUS) jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zatrudnienie za granicą osób, które powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów, uznaje za okresy składkowe tylko wobec tych osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi.

1.1. Pytanie prawne przedstawiono na tle następującej sprawy:

Skarżący, którego sprawa toczy się przed pytającym sądem, syn urodzonego w Chinach w 1914 r. obywatela państwa polskiego (na mocy aktu nadania obywatelstwa z 15 listopada 1933 r.), urodził się w 1949 r. w Chinach, gdzie uczył się i pracował do 8 czerwca 1980 r. W 1980 r. wraz z rodzicami i rodzeństwem otrzymał zezwolenie władz polskich na powrót do Polski (skarżący posiada zaświadczenie ambasady RP z 16 maja 2001 r., że wrócił do kraju jako repatriant), gdzie rodzina otrzymała mieszkanie, ojciec specjalną emeryturę, a on podjął pracę (18 sierpnia 1980 r.). W lutym 2009 r. złożył wniosek o emeryturę. Decyzją z 16 marca 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił mu prawa do emerytury; uznał, że skarżący legitymuje się okresem składkowym i nieskładkowym w wymiarze 20 lat, 4 miesięcy i 15 dni, a okresu pracy w Chinach (od 1 września 1970 r. do 1 września 1978 r. i od 1 września 1978 r. do 23 maja 1980 r.) nie uwzględnił jako składkowego z powodu braku dokumentu stwierdzającego przesiedlenie na warunkach repatriacji, tj. decyzji wojewody. Skarżący złożył odwołanie od tej decyzji.

Sąd okręgowy wyrokiem z 26 października 2009 r. oddalił odwołanie skarżącego. Stwierdził, że okres pracy w Chinach nie może zostać uwzględniony, ponieważ w tym okresie skarżący był obywatelem polskim i po powrocie do Polski nie uzyskał statusu repatrianta.

Skarżący złożył apelację od wyroku sądu okręgowego.

1.2. Sąd apelacyjny przyjął, że powrót skarżącego nastąpił „w warunkach repatriacji”. Zdaniem sądu zaświadczenie wydane przez ambasadę jest wystarczającym dowodem uznania skarżącego za repatrianta, ponieważ art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, podobnie jak art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa rewaloryzacyjna) nie zawiera warunku nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji, a jedynie powrotu do kraju i uznania za repatrianta. Dla wzmocnienia argumentacji sąd powołał uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 1995 r. (sygn. W 16/94).

Sąd wskazał przy tym, że wejście w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, ze zm.; dalej: ustawa o repatriacji) skomplikowało sprawę, ponieważ Sąd Najwyższy w uchwale z 11 grudnia 2008 r. (sygn. akt I UZP 6/08, OSNP nr 9-10/2009, poz. 120) stwierdził, iż przy ustalaniu prawa do emerytury warunkiem niezbędnym uwzględnienia okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, jest – po wejściu w życie ustawy o repatriacji – przedstawienie przez wnioskodawcę decyzji o uznaniu za repatrianta na podstawie o art. 16 ust. 4 tej ustawy. Zdaniem sądu apelacyjnego stanowisko SN nie jest jednolite – czego dowodzić ma zdanie odrębne jednego z sędziów od uchwały SN.

Sąd apelacyjny zaznaczył, że „uznanie (ustalenie) statusu repatrianta powinno być dokonywane każdorazowo wedle regulacji prawnych adekwatnych dla uznawania za repatriantów, które obowiązywały w czasie powrotu do Ojczyzny (faktycznego aktu repatriacji)”, a nie obowiązujących w czasie właściwym dla ustalenia uprawnień z ubezpieczenia społecznego.

Formułując zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, sąd apelacyjny stwierdził, że kwestionowane unormowanie prowadzi do dyskryminacji osób zatrudnionych za granicą, które w tym czasie były obywatelami polskimi. Zdaniem sądu, trudno znaleźć uzasadnienie korzystniejszego traktowania repatrianta cudzoziemca narodowości lub pochodzenia polskiego niż repatrianta Polaka. Sąd przytoczył jeszcze treść art. 36 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 grudnia 2010 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w 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 orzekania.

Prokurator Generalny uzasadnił swe stanowisko następująco:

Pytanie prawne sądu apelacyjnego spełnia przesłankę podmiotową.

Przedmiotem postępowania przed sądem apelacyjnym jest ocena prawna decyzji organu rentowego odmawiającej skarżącemu prawa do emerytury. Organ rentowy przyjął, że skarżący nie spełnia warunku określonego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, co powoduje, iż udowodniony przez niego okres składkowy i nieskładkowy jest zbyt krótki, by uzyskać świadczenie. Organ rentowy i sąd okręgowy wskazały, jako zasadniczą przyczynę niezaliczenia skarżącemu zatrudnienia w Chinach do okresu składkowego, brak dokumentu stwierdzającego przesiedlenie na warunkach repatriacji, nie zaś posiadanie w tym czasie obywatelstwa polskiego.

Aby zbadać relację między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem, konieczne jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – ustalenie, czy przyjęcie przez ten sąd, że warunek uzyskania przez skarżącego statusu repatrianta został spełniony, jest uzasadnione. W przypadku stwierdzenia, że w świetle obowiązujących przepisów skarżący nie uzyskał statusu repatrianta, jakkolwiek ocena przez Trybunał wskazanego w pytaniu prawnym warunku nie będzie miała wpływu na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym sądem.

W uchwale z 9 maja 2007 r., sygn. akt I UZP 1/07, Sąd Najwyższy w sposób jednoznaczny zajął stanowisko, zgodnie z którym o zasadności przyznania lub odmowy przyznania świadczenia (emerytalnego lub rentowego) decydują okoliczności istniejące w chwili ustalania do niego prawa. W wyroku z 25 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 324/07 (Lex nr 496395), Sąd Najwyższy stwierdził, że jeżeli ktoś nie jest repatriantem (nie odpowiada definicji repatrianta) i nie został uznany za repatrianta w specjalnym trybie przewidzianym dla osób polskiego pochodzenia, to nie korzysta z ustawowo określonego przywileju, dlatego że nie spełnia ustawowo ukształtowanych warunków przywileju.

Charakter polemiczny, w stosunku do uchwały z 9 maja 2007 r., sygn. akt I UZP 1/07, ma natomiast postanowienie Sądu Najwyższego z 23 lipca 2008 r., sygn. akt I UK 12/08 (Lex nr 513013), o przekazaniu do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego sądu zagadnienia prawnego dotyczącego zmiany warunków uwzględnienia okresu składkowego, określonego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, po wejściu w życie ustawy o repatriacji, w którym sąd ten zauważył, iż uchwałę z 9 maja 2007 r. zdominowało spojrzenie proceduralne wychodzące z założenia, że decydujące znaczenie ma stan prawny z chwili wydania zaskarżonej decyzji, wiążący dla organu rentowego oraz dla sądu ubezpieczeń społecznych, podczas gdy kwestie proceduralne nie mogą przeważać nad materialnymi, i zaprezentował pogląd, że repatriacja stanowiła i stanowi uprzywilejowany sposób nabycia obywatelstwa z mocy prawa i stąd w pierwszej kolejności znaczenie winno mieć prawo materialne z chwili zdarzenia (repatriacji).

W uchwale z 11 grudnia 2008 r., sygn. akt I UZP 6/08, Sąd Najwyższy, w poszerzonym składzie, nie podzielił wątpliwości przedstawionych w postanowieniu z 23 lipca 2008 r. i opowiedział się za trafnością poglądu wyrażonego we wcześniejszej uchwale z 9 maja 2007 r., sygn. akt I UZP 1/07. Sąd Najwyższy wyraził także pogląd, że korzystne dla repatriantów orzecznictwo sądowe, kształtowane uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 1995 r., sygn. W 16/94, po wejściu w życie ustawy o repatriacji straciło aktualność.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, treść określonej normy prawnej jest wyznaczona przez brzmienie zaskarżonego przepisu, ale także jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowaną w tej materii linię orzecniczą. Sąd Najwyższy konsekwentnie wyraża pogląd, że po wejściu w życie ustawy o repatriacji warunkiem niezbędnym uwzględnienia okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, jest przedstawienie przez wnioskodawcę decyzji (wydanej przez właściwego wojewodę) o uznaniu go za repatrianta.

W dniu złożenia przez skarżącego wniosku o przyznanie emerytury obowiązywała już ustawa o repatriacji, a to znaczy, że jednym z koniecznych warunków uzyskania tego świadczenia było posiadanie decyzji właściwego wojewody, potwierdzającej status repatrianta (zgodnie z art. 41 ustawy o repatriacji, ubezpieczony mógł uzyskać status repatrianta, gdy w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia tej ustawy w życie złożył wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania). Tymczasem w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd skarżący nie legitymował się taką decyzją, gdyż w stosownym, ściśle określonym, terminie nie ubiegał się o jej wydanie. W konsekwencji ubezpieczony nie spełnił przesłanki z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, i to, nie zaś wcześniejsze posiadanie obywatelstwa polskiego, doprowadziło do nieuwzględnienia okresu jego pracy za granicą i odmowy przyznania świadczenia przez organ rentowy.

Skoro uzyskanie statusu repatrianta jest jednym z koniecznych warunków zaliczenia okresu pracy za granicą do okresów składkowych, a skarżący takiego statusu nie uzyskał, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie spełnił warunków uzyskania świadczenia emerytalnego. Taka też była podstawa rozstrzygnięcia sądu okręgowego, zakwestionowana w apelacji. Przedmiotem rozważań sądu okręgowego nie była natomiast druga konieczna przesłanka uzyskania świadczenia z ustawy FUS, a mianowicie brak posiadania obywatelstwa polskiego przez zatrudnioną za granicą osobę. Stąd niespełnienie przez skarżącego wymagania posiadania statusu repatrianta *per se* przesądza o kierunku rozstrzygnięcia sądu rozpoznającego apelację, ponieważ sąd ten nie jest organem postępowania o nadanie statusu repatrianta, lecz organem postępowania w przedmiocie świadczenia emerytalnego, w którym ta przesłanka nie podlega już jakiegokolwiek weryfikacji merytorycznej. Sąd może jedynie stwierdzić jej spełnienie lub niespełnienie.

Inaczej mówiąc, zarzut zawarty w pytaniu prawnym opiera się na przyjęciu nieuzasadnionego, nieuwzględnianego jednolitego orzecznictwa Sądu Najwyższego, założenia *contra legem*, że skarżący posiada status repatrianta.

W tych warunkach rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS w zaskarżonym zakresie nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 18 lutego 2011 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku oraz – w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania – o stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS w zakresie, w jakim uzależnia uznanie okresu zatrudnienia za granicą za okres składkowy od nieposiadania w tym czasie obywatelstwa polskiego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Sejm stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Uzasadnił swe stanowisko podobnie jak Prokurator Generalny, wskazując między innymi poniższe argumenty.

Przedmiotem postępowania przed pytającym sądem jest ocena prawna decyzji organu rentowego odmawiającej skarżącemu prawa do emerytury ze względu na nieosiągnięcie wymaganego okresu składkowego z powodu niespełnienia przez skarżącego przesłanki uznania za repatrianta, czego wymaga art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS.

Postępowanie przed sądem, który przedstawił pytanie prawne, jest postępowaniem sądowym w sprawach dotyczących ubezpieczenia emerytalnego, które wszczynane jest w rezultacie odwołania wniesionego zgodnie z art. 477⁹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) przez ubezpieczonego od decyzji ZUS. Jego przedmiotem jest ocena zgodności z prawem – w aspekcie formalnym i materialnym – decyzji wydanej przez organ rentowy na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jest zatem postępowaniem kontrolnym. Badanie legalności decyzji i orzekanie o niej jest możliwe tylko z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydawania decyzji (por. wyroki SN z: 20 maja 2004 r., sygn. akt II UK 395/03; 10 marca 1998 r., sygn. akt II UKN 555/97; 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt III UK 25/07).

W dniu złożenia wniosku przez skarżącego (luty 2009 r.) obowiązywały już: art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS oraz przepisy ustawy o repatriacji, a zatem w tym stanie rzeczy powołanie się przez pytający sąd na wykładnię art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy rewaloryzacyjnej, według której za repatriantów należało uważać także osoby, które nabyły obywatelstwo inną drogą aniżeli repatriacja, jest nieuzasadnione. Nie sposób także zgodzić się z pytającym sądem, który w uzasadnieniu pytania prawnego szeroko powołuje się na ustalenia uchwały wykładniczej TK o sygn. W 16/94. SN w swych judykatach przyjął, że pogląd wyrażony przez TK w powołanej uchwale stracił aktualność, a to z uwagi na uchwalenie nowej Konstytucji i zamieszczenie w niej art. 239 ust. 3 zdania pierwszego.

Sejm przyjął – tak jak SN w uchwale z 11 grudnia 2008 r. (sygn. akt I UZP 6/08) – że od wejścia w życie ustawy o repatriacji nie ma możliwości uzyskania statusu repatrianta dla celów emerytalnych w innym trybie, niż przewidziany przez tę ustawę.

Ustawa o repatriacji określa zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, prawa repatrianta, a także zasady i tryb udzielania pomocy repatriantom oraz ich rodzinom. Zgodnie z tą regulacją, status repatrianta można uzyskać *ex lege* lub w drodze procedury administracyjnej, co nie nastąpiło w sprawie skarżącego.

Skoro uzyskanie statusu repatrianta jest jednym z niezbędnych warunków zaliczenia okresu pracy za granicą do okresów składkowych, a skarżący takiego statusu nie posiada, to tym samym nie spełnia warunków uzyskania świadczenia emerytalnego i jest to bariera niezależna od polskiego obywatelstwa, które miał w okresie pracy za granicą. W tym zakresie Sejm zaaprobował ustalenia organu rentowego (leżące u podstaw jego decyzji) oraz sądu okręgowego.

3.2. Stanowisko dotyczące konstytucyjności art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS Sejm uzasadnił następująco:

Zakwestionowany przepis określa sytuację prawną podmiotów posiadających wspólną istotną cechę, jaką jest status repatrianta. Wprowadza on przywilej składkowy dla osób, które powróciły do Polski po 22 lipca 1944 r. i uzyskały (niezależnie od tego, w jaki sposób) status repatrianta. Repatrianci powinni być w zakresie nabycia uprawnień do skorzystania z owego przywileju traktowani w sposób równy. Tymczasem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dodatkowej przesłanki, od której zależy możliwość zaliczenia okresu pracy za granicą do okresu składkowego (pomimo faktycznego nieodprowadzania składek do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych), co ma wpływ na ustalenie przez ZUS istnienia uprawnień emerytalnych. Ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę kryterium braku polskiego obywatelstwa w czasie świadczenia pracy za granicą pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, wymaga uwzględnienia *ratio legis* ustawy FUS, którą było stworzenie stabilnego systemu w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych,

prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby osób płacących składki na ubezpieczenia społeczne.

Art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, kreując przywilej składkowy, miał jednocześnie na celu ochronę równowagi wpływów ze składek w stosunku do finansowanych z nich świadczeń emerytalno-rentowych. Wprowadzenie warunku braku obywatelstwa ograniczyło krąg podmiotów uprawnionych do zaliczania okresów fikcyjnie składkowych do okresów składkowych i w konsekwencji do pobierania świadczeń z FUS. Było zatem rozwiązaniem przydatnym i racjonalnym, pozwalającym na realną koordynację wpływów i wydatków z FUS.

Ocena zgodności przepisów prawa z konstytucyjną zasadą równości nie może ograniczać się do rozważenia samego tylko różnicowania wprowadzonego kwestionowaną regulacją, ale wymaga rozważenia wszystkich istotnych elementów składających się na sytuację prawną różnicowanych podmiotów prawa. Innymi słowy, należy wziąć pod uwagę inne prawa i obowiązki podmiotów prawa o istotnym znaczeniu dla dziedziny, której badana regulacja dotyczy. Pytający sąd nie dostrzega, że art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS tworzy wyjątkową regulację zakładającą przywilej składkowy dostępny jedynie dla repatriantów, natomiast wprowadzając kryterium braku obywatelstwa w czasie pracy za granicą, „powraca” do zasady ogólnej, zgodnie z którą obywatelom polskim pracującym za granicą (pomijając pracę w państwach Unii Europejskiej oraz państwach, z którymi Polska podpisała umowy bilateralne w zakresie koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych) nie zalicza się tego okresu jako okresu składkowego, jeśli za ten czas nie została zapłacona składka do polskiego systemu ubezpieczeniowego.

Na tle zasady wzajemności systemu ubezpieczeń społecznych należy stwierdzić, że konstytucyjna ochrona prawa do emerytury nie zawiera gwarancji uwzględnienia okresów pracy za granicą obywatela polskiego, jeśli nie ponosił on kosztów uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego. Koncepcją, która legła u podstaw takiej regulacji, jest założenie, że obywatele polscy pozostający poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej są w takiej sytuacji z reguły w wyniku podjętej przez siebie decyzji. Nieuprawnione jest stwierdzenie, że umożliwienie skorzystania z przywileju składkowego osobom posiadającym obywatelstwo polskie w czasie świadczenia pracy za granicą byłoby wyrazem respektowania zasady równości. Przeciwnie, oznaczałoby to niesprawiedliwe „rozciągnięcie” przywileju na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które pracowały za granicą i nie wpłacały składek do polskiego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Interesem publicznym, który uzasadnia ograniczenie możliwości skorzystania z przywileju składkowego do określonej grupy podmiotów, jest wymóg ochrony podstawowego źródła, z którego finansowane są świadczenia emerytalno-rentowe.

W analizowanej sprawie pytający sąd nie uzasadnił w sposób odrębny zarzutów niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej, w istocie utożsamiając uchybienie tej zasadzie z naruszeniem zasady równości wobec prawa.

4. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Prezesa ZUS o informacje statystyczne oraz informacje na temat praktyki stosowania przepisów regulujących status repatriantów w poszczególnych przedziałach czasowych wyznaczonych przez ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o obywatelstwie z 1962 r.), ustawę z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach z 1997 r.) i ustawę o repatriacji.

W piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji z 27 lutego 2012 r. (znak: DOiR II/643-17/2012), stwierdzono m.in., że przed wejściem w życie ustawy o repatriacji nie było podstaw prawnych do nadania statusu repatrianta osobom, które nabyły *ex lege* obywatelstwo polskie oraz które formalnie były obywatelami polskimi w chwili powrotu do kraju.

W piśmie Sekretarza Stanu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 stycznia 2013 r. (znak: Nr DOiR.II./643-5/2013) przedstawiono m.in. dane dotyczące liczby decyzji o uznaniu za repatrianta wydanych na podstawie art. 109 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. oraz art. 41 ustawy o repatriacji oraz dołączono do niego informację dotyczącą liczby wydanych wiz repatriacyjnych przez polskie Placówki Dyplomatyczne i Konsularne.

W piśmie Prezesa ZUS z 5 lutego 2013 r. (znak: 92700/6100/819/2012/SEN/MG7/1) wskazano m.in., że w postępowaniu przed organem rentowym dokumentem potwierdzającym status repatrianta jest:

– karta repatrianta lub zaświadczenie właściwego organu administracji rządowej wydane w trybie art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie z 1962 r., potwierdzające nabycie obywatelstwa polskiego na zasadach określonych w art. 12 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed 27 grudnia 1997 r. – w stosunku do osób przybyłych do Polski przed dniem 1 stycznia 1992 r.;

– decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o nadaniu obywatelstwa polskiego, podjęta w trybie uregulowanym w art. 109 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. – w stosunku do osób przybyłych do Polski po dniu 31 grudnia 1991 r. a przed dniem 1 stycznia 1992 r.;

– poświadczenie wojewody właściwego dla miejsca osiedlenia, potwierdzające posiadanie obywatelstwa polskiego – w stosunku do osób przybyłych do Polski po dniu 31 grudnia 1996 r. Za dokumenty równoważne z zaświadczeniem wojewody mogą być uznane:

a) decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydana na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30, ze zm.), udzielająca zezwolenia na pobyt stały na terenie Polski w ramach postępowania repatriacyjnego – w stosunku do osób, które przybyły do Polski po dniu 31 grudnia 1996 r. a przed dniem 27 grudnia 1997 r.,

b) wiza repatriacyjna – w stosunku do osób, które przybyły do Polski po dniu 26 grudnia 1997 r.;

– decyzja wojewody o uznaniu za repatrianta podjęta w trybie określonym w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o repatriacji – w stosunku do osób, które po dniu 31 grudnia 2000 r. a przed dniem 1 stycznia 2002 r. zgłosiły stosowny wniosek;

– decyzja wojewody w sprawie uznania za repatrianta wydana na podstawie art. 16 ustawy o repatriacji – w stosunku do osób, które po dniu 31 grudnia 2000 r. zgłosiły lub zgłoszą odpowiedni wniosek.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnieniem wstępnym, wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, jest ustalenie, czy pytanie prawne Sądu Apelacyjnego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego, a w konsekwencji przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego, zgodnie z art. 193 Konstytucji (a także powtarzającym jego treść art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) jest warunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy; 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie kwestia zgodności 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.

Jakkolwiek spełnienie dwóch pierwszych z wymienionych przesłanek nie budzi w niniejszym przypadku wątpliwości, to Trybunał podziela pogląd wyrażony w pismach Sejmu i Prokuratora Generalnego, że szczegółowego wyjaśnienia wymaga spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązanym do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Z tego właśnie względu ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o TK nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga ono wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego. Na sądzie przedstawiającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją (zob. np. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, s. 1291). Uwzględniając wskazane wyżej założenia, trzeba zatem brać pod uwagę, że choć co do zasady subsumpcja, podobnie jak i wybór reguły intertemporalnej, a w konsekwencji wybór przepisu (normy) podlegającego zastosowaniu w rozpoznawanej sprawie, należy do kompetencji sądu, to jednak mają one znaczenie także w procesie badania istnienia przesłanki funkcjonalnej. Wyznaczenie linii demarkacyjnej między kompetencją Trybunału do oceny, czy przepis (norma prawna) wskazany przez sąd ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a kompetencją sądu do dokonania subsumpcji stanu faktycznego powinno być dokonywane *a casu ad casum* (por. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57).

2. Sąd Apelacyjny Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przedstawił pytanie prawne dotyczące zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa FUS) w zakresie, w jakim zatrudnienie za granicą osób, które powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów, uznaje za okresy składkowe tylko wobec tych osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi.

Sąd apelacyjny kwestionuje jedną z przesłanek zawartych w tym przepisie, a mianowicie przesłankę posiadania obywatelstwa polskiego w okresie zatrudnienia za granicą. Tymczasem możliwość zastosowania wskazanego przepisu do określonego stanu faktycznego jest uwarunkowana także spełnieniem pozostałych przesłanek, w tym przesłanki „uznania za repatrianta” i daty powrotu do kraju.

Postępowanie odwoławcze, w toku którego sąd wystąpił z pytaniem prawnym, toczy się w sprawie emerytalnej przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Organ rentowy oraz sąd okręgowy uznały, że okres zatrudnienia za granicą (w Chinach) osoby, której sprawa zawisła przed pytającym sądem (dalej: skarżący), nie może być uwzględniony jako okres składkowy, ponieważ osoba ta po powrocie do Polski nie została uznana za repatrianta (nie uzyskała statusu repatrianta) oraz w okresie zatrudnienia za granicą była obywatelem polskim. Sąd przedstawiający pytanie kwalifikuje inaczej stan faktyczny, przyjmując, że skarżący posiada status repatrianta (w pytaniu prawnym sąd używa także wyrażen „jest repatriantem”, „uznany za repatrianta”, nie wyjaśniając, czy traktuje je jako wyrażenia równoznaczne).

Sejm i Prokurator Generalny uznali, że stanowisko sądu przedstawiającego pytanie prawne co do możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS w sprawie przed nim zawistej, jest nieuzasadnione i oparte na założeniu *contra legem*. To doprowadziło tych uczestników postępowania do wniosku, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Aby rozstrzygnąć kwestię spełnienia przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie, trzeba było dokonać analizy wieloaspektowego stanu prawnego i faktycznego sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego.

3. Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS stanowi, że okresami składkowymi (uwzględnianymi przy ustalaniu prawa do emerytury i renty i obliczaniu ich wysokości) są okresy zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. W takim brzmieniu przepis ten obowiązuje od dnia wejścia w życie ustawy FUS, tj. od 1 stycznia 1999 r., ale już wcześniej podobne unormowania były częścią polskiego systemu prawnego.

Po pierwsze, należy tu wymienić ustawę z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa rewaloryzacyjna). Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e tej ustawy za okresy składkowe uważa się przypadające przed dniem jej wejścia w życie m.in. okresy zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia (za które została opłacona składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne) za granicą osób, które w okresie zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów.

Po drugie, art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r.) upoważniał Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą (innych niż zatrudnienie obywateli polskich w: polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, stałych przedstawicielstwach przy ONZ, innych misjach lub misjach specjalnych, innych polskich placówkach, instytucjach lub przedsiębiorstwach, do których zostali delegowani lub skierowani), w tym również okresy zatrudnienia repatriantów, które uwzględnia się przy ustalaniu prawa do świadczeń określonych w ustawie, oraz warunki i zasady udzielania świadczeń z tytułu tego zatrudnienia. Paragraf 2 ust. 2 (oznaczony jako ust. 3 według numeracji ustalonej przez rozporządzenie zmieniające z 22 listopada 1990 r., Dz. U. Nr 83, poz. 485) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1984 r.; uchylene pośrednie tego rozporządzenia, zob. art. 45 ustawy o rewaloryzacyjnej oraz art. 194 ustawy FUS) stanowił, że przy ustalaniu prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie uwzględnia się również okresy zatrudnienia za granicą osób, które w okresie tego zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów.

Unormowania dotyczące świadczeń dla repatriantów znajdowały się także w jeszcze wcześniej obowiązujących aktach normatywnych. Mając na uwadze datę powrotu skarżącego do Polski, należy wymienić kilka z nich.

Po pierwsze, chodzi tu o uchwałę nr 145 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1957 r. w sprawie pomocy dla repatriantów (M. P. Nr 32, poz. 217, ze zm.; dalej: uchwała nr 145 Rady Ministrów), która w § 2 ust. 3 lit. d

zapewniała repatriantom „zaopatrzenie emerytalne przewidziane dla pracowników, z tym że okresy zatrudnienia za granicą i okresy zawodowej służby wojskowej za granicą w polskich formacjach wojskowych i armiach sojusznicznych uważa się za okresy zatrudnienia w Polsce”.

Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym z 1968 r.) nie regulowała uprawnień emerytalnych repatriantów; w art. 8 ust. 3 upoważniała Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac do określenia w drodze rozporządzenia, jakie okresy zatrudnienia uważa się za okresy zatrudnienia na obszarze państwa polskiego, jakie okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą, inne niż wymienione w ustawie (w ust. 2), uważa się za okresy zatrudnienia na obszarze państwa polskiego, oraz warunków i zasad udzielania świadczeń z tytułu zatrudnienia w tych okresach; w art. 119 z kolei upoważniała Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków uzyskiwania świadczeń rentowych przez repatriantów.

Na podstawie wyżej wymienionego upoważnienia wydano rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 12 grudnia 1979 r. w sprawie okresów zatrudnienia na obszarze Państwa Polskiego i za granicą oraz zasad udzielania świadczeń rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 29, poz. 174, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 12 grudnia 1979 r.). Paragraf 3 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia stanowił, że przy ustalaniu prawa do świadczeń na podstawie ustawy uwzględnia się również okresy zatrudnienia za granicą wykonywanego przez obywateli polskich w zagranicznych instytucjach i zakładach pracy, w których wykonywali zatrudnienie za zgodą właściwych instytucji polskich, jeżeli po powrocie z zagranicy zatrudnieni byli co najmniej przez połowę okresu wymaganego do uzyskania prawa do renty inwalidzkiej lub rodzinnej, a co najmniej przez 5 lat, jeśli chodzi o emeryturę; zgoda instytucji polskiej na wykonywanie zatrudnienia za granicą nie była wymagana od pracowników, którzy wyjechali za granicę przed dniem 9 maja 1945 r.

Drugi akt wykonawczy to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1968 r. w sprawie świadczeń rentowych dla repatriantów (Dz. U. Nr 38, poz. 271). Dla dalszych rozważań trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z § 1 ust. 2 tego rozporządzenia za repatrianta w jego rozumieniu uważa się osobę, która powróciła do kraju po wyzwoleniu i uznana została za repatrianta przez właściwy organ administracji państwowej.

4. W praktyce stosowania wyżej wymienionych przepisów na przestrzeni wielu lat powstał spór dotyczący statusu repatrianta dla celów emerytalno-rentowych. Spór ten był rozstrzygany w orzecznictwie sądów administracyjnych i powszechnych, a także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pojawia się on także w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego sądu apelacyjnego.

Art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS określa jako składkowe okresy zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi (przepisy wcześniejsze wprost stanowiły, że chodzi o brak obywatelstwa w okresie tego zatrudnienia; tak jeszcze rządowy projekt ustawy o emeryturach i rentach z FUS, druk sejmowy nr 339/III kadencja; przepis uzyskał obowiązujące brzmienie i przyporządkowanie w systematyce ustawy na etapie prac w komisjach), jeśli: 1) powrócili do kraju po 22 lipca 1944 r. i 2) zostały uznane za repatriantów.

Formalnie rzecz biorąc, sąd pyta o pierwszą część przepisu („okresy zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi”), ale ze względu na uwarunkowania systemowe pytanie to – co Trybunał podkreśla – jest materialnie związane z różnymi przepisami dotyczącymi obywatelstwa i repatriacji. Konstrukcje przyjęte w tych ostatnich regulacjach wpływają na interpretację pojęć (wyrażeń) użytych w zakwestionowanym przepisie ustawy FUS. Podstawowe znaczenie w sprawie ma ustalenie znaczenia wyrażenia „uznane za repatriantów”.

Interpretując to wyrażenie trzeba przedstawić ewolucję stanu prawnego. Jest to uzasadnione choćby tym, że sąd przedstawiający pytanie prawne przyjmuje określoną regułę intertemporalną. Stwierdza bowiem, że „uznanie (ustalenie) statusu repatrianta powinno być dokonywane (...) wedle regulacji (...), które obowiązywały w czasie powrotu do Ojczyzny (...) a nie w terminie właściwym dla ustalenia uprawnień z ubezpieczenia społecznego”.

4.1. Bezpośrednio po II wojnie światowej miała miejsce repatriacja zbiorowa na podstawie układów i umów międzynarodowych. Tę falę repatriacji wywołały przesunięcia granic i masowe wysiedlenia podczas II wojny światowej. Chodziło tu o organizację powrotu do Polski z obszarów innych państw ludności polskiej bez względu na posiadane przez nią obywatelstwo. W literaturze wskazuje się, że repatriacja ta obejmowała przede wszystkim ludność, która znalazła się poza granicami kraju wskutek działań wojennych lub wskutek zmiany granic, ale także osoby, które jeszcze przed I wojną światową bądź w okresie międzywojennym wyemigrowały z Polski, i przebywając za granicą, nabyły obywatelstwo obce (zob. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 117 i n.; J. Jagielski, *Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie*, Warszawa 2001, s. 99 i n., S. Łodziński, *Repatriacja osób narodowości lub pochodzenia polskiego w latach 1989-1997. Problemy*

prawne i instytucjonalne, Informacja nr 586 BAS). W dekrete PKWN z dnia 7 października 1944 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego (Dz. U. z 1945 r. Nr 24, poz. 145) postanowiono, że do zakresu działania tworzonego urzędu należy „organizacja repatriacji ludności z obszarów innych państw na terytorium Państwa Polskiego” (art. 2 lit. a). A zatem w tym okresie repatriacja miała charakter masowy, a organizowana i wykonywana była przez specjalnie do tego celu powołane instytucje i urzędy centralne. Pojęcie repatriacji nie było wówczas prawnie zdefiniowane i przyjęć można, że nadawano mu szerokie, słownikowe znaczenie.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25; dalej: ustawa o obywatelstwie z 1951 r.) w art. 10 ust. 3 stanowiła, że: „Osoby, przybywające do Polski jako repatrianci w trybie ustalonym przez właściwe władze, nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa”. Chodziło tu o uregulowanie kwestii obywatelstwa osób przybyłych do Polski w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej. Sformułowanie tego przepisu sugeruje, że – podobnie jak we wcześniejszych unormowaniach – przyjmuje on szerokie pojęcie repatriacji, innymi słowy – można wnosić, że w tym czasie można było powrócić do kraju jako repatriant i nie nabyć obywatelstwa, ponieważ miało się je w momencie powrotu.

Na marginesie można zauważyć, że obowiązująca wcześniej ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44, ze zm.) przewidywała nabycie obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców polskiego pochodzenia w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (art. 3 tej ustawy stanowił: „Obywatele państw innych pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa Polskiego, skoro po powrocie do Polskiego Państwa w urzędzie administracyjnym miejsca swego zamieszkania złożą dowody pochodzenia polskiego wraz z oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obywatelstwa innego państwa”).

W ustawie o obywatelstwie z 1951 r. także nie zawarto definicji repatrianta. Repatriantem był więc ten, kto przybył do Polski w takim charakterze, w trybie ustalonym przez właściwe władze. Ustawa weszła w życie już po zakończeniu akcji przesiedleńczych. Należy tu wspomnieć, że po wejściu w życie tej ustawy została jeszcze zawarta w dniu 25 marca 1957 r. umowa między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 222), która zawężała krąg osób uprawnionych do repatriacji do osób narodowości polskiej, mających 17 września 1939 r. obywatelstwo polskie oraz ich dzieci, ale z ograniczeniami sprecyzowanymi w art. 1 umowy. Ta ostatnia repatriacja, w przeciwieństwie do poprzednich, organizowanych przez odpowiednie władze, odbywała się w trybie indywidualnym, na zasadzie specjalnych zaświadczeń wydawanych przez urzędy milicji miejsca zamieszkania i miała zostać zakończona do 31 grudnia 1958 r.

Przybywający w trybie zbiorowych akcji przesiedleńczych Polacy otrzymali w Polsce odpowiednie dokumenty stwierdzające fakt ich repatriacji: a) w latach 1945-1954 Państwowy Urząd Repatriacyjny wydawał Kartę repatrianta; b) po 1954 r. zaświadczenie o repatriacji wystawiał Departament Społeczno-Administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

4.2. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o obywatelstwie z 1962 r.) przewidywała nabycie obywatelstwa polskiego z mocy prawa przez osoby przybywające do Polski jako repatrianci (art. 12 ust. 1). Art. 12 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 105 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739, ze zm.; dalej: ustawa o cudzoziemcach z 1997 r.), czyli do 27 grudnia 1997 r., zawierał definicję repatrianta, stanowiąc, iż jest nim cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe, uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego.

Zgodnie z brzmieniem tych przepisów repatriant to cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego. Osoba taka może nabyć obywatelstwo polskie przez repatriację, jeśli:

1) była pochodzenia polskiego lub narodowości polskiej (ustawa nie precyzowała przy tym, jak dowodzić narodowości lub pochodzenia polskiego i jaka jest różnica między tymi określeniami),

2) chciała się osiedlić na stałe w Polsce,

3) za zezwoleniem właściwego organu polskiego (ustawa nie określała wprost o jaki organ chodzi, w orzecznictwie i literaturze uznawano, że chodzi tu o konsula w kraju, z którego cudzoziemiec przybywa do Polski).

Należy zauważyć, że wszystkie przepisy o treści analogicznej do przepisu zakwestionowanego w pytaniu prawnym są późniejsze niż ustawa o obywatelstwie z 1962 r. Ustawa o obywatelstwie z 1962 r. regulowała właściwość organów orzekających o uznaniu za obywatela polskiego (art. 17 – kompetencja ta należała najpierw do organu do spraw wewnętrznych prezydium wojewódzkiej rady narodowej, potem do wojewody), nie wskazywała natomiast organu właściwego do orzekania o „uznaniu za repatrianta”. Takiej regulacji nie było w ogóle w obowiązującym wówczas porządku prawnym. Jeżeli tak, to mamy tu do czynienia ze związkiem tylko dwóch

ustaw, co uwzględniono w praktyce przy interpretacji unormowań analogicznych do zawartego w przepisie kwestionowanym w pytaniu prawnym.

W uchwale 7 sędziów z 26 stycznia 1994 r. (sygn. akt II UZP 12/93, OSNC nr 7-8/1994, poz. 141) Sąd Najwyższy wskazał, że: „Sam fakt, że osoba ubiegająca się o świadczenie emerytalno-rentowe jest repatriantem, nie daje żadnych uprawnień do świadczeń, jednakże § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 17, poz. 81, w brzmieniu nadanym w Dz. U. z 1990 r. Nr 83, poz. 485), (...), stanowi, że: «Przy ustalaniu prawa do świadczeń uwzględnia się również okresy zatrudnienia osób, które w okresie tego zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów». Zasada ta została powtórzona w art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.). Pojęcie repatrianta, dla celów emerytalno-rentowych, było zdefiniowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 września 1968 r. w sprawie świadczeń rentowych dla repatriantów (Dz. U. Nr 38, poz. 271) wydanym z upoważnienia art. 119 ustawy z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6, ze zm.). Na podstawie § 1 ust. 2 tego rozporządzenia repatriantem była osoba, która powróciła do kraju po Wyzwoleniu (po dniu 22 lipca 1944 r.) i uznana została za repatrianta przez właściwy organ administracji państwowej. Treść tego przepisu nie budziła żadnych wątpliwości i zarówno w praktyce, jak i orzecznictwie przyjmowano, że osoba ubiegająca się o świadczenia rentowe dla repatriantów, była obowiązana przedstawić odpowiedni dokument właściwego organu administracji państwowej o uznaniu za repatrianta”.

Sąd Najwyższy stwierdził, że w świetle art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. repatriacja jest instytucją prawną związaną z obywatelstwem i dlatego ocena, czy osoba zainteresowana jest repatriantem, powinna odbywać się w trybie przewidzianym w tej ustawie. Cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe i uzyskał na to osiedlenie się zezwolenie właściwego organu polskiego, jest uprawniony do uzyskania od właściwego organu administracji rządowej – w trybie art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. – stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego na podstawie art. 12 tejże ustawy. Sąd Najwyższy uznał przy tym, że „ustalenie statusu repatrianta” nie mieści się w granicach działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Na marginesie warto zauważyć, że zdaniem Sądu Najwyższego, uznanie za repatrianta ma znaczenie nie tylko w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, lecz powoduje określone konsekwencje w zakresie wynikającym z obowiązującej do dnia 14 września 1993 r. uchwały nr 145 Rady Ministrów, takie, jak przydział mieszkań, osadnictwo rolne, przyznawanie pożyczek na zagospodarowanie się, uznanie stopni wojskowych i inne. Wykonanie tej uchwały powierzono Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Repatriacji, a następnie uchwałą nr 133 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1960 r. w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji (M. P. Nr 39, poz. 193), zadania i uprawnienia tego Pełnomocnika przekazano Ministrowi Spraw Wewnętrznych i jego organom.

Sąd Najwyższy odniósł się w tej uchwale do jeszcze jednego zagadnienia. Stwierdził bowiem, że nieuzasadniony jest pogląd, przyjmowany między innymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, że wszystkie przesłanki określone w art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r., wyznaczające pojęcie repatrianta, muszą być spełnione w tym samym terminie, a w szczególności, że zamiar osiedlenia się na stałe w Polsce i zgoda polskiego organu na takie osiedlenie powinny być wyrażone jeszcze za granicą, przed przyjazdem danej osoby do Polski. To znaczy, że zgoda władz polskich na osiedlenie się na stałe w Polsce mogła nastąpić również po przybyciu do Polski (zob. też np. wyrok NSA z 28 grudnia 1994 r., sygn. akt V SA 1507/94, OSP nr 7-8/1996, poz. 131).

Na marginesie należy podkreślić, że Sąd Najwyższy zaznaczył w omawianej uchwale, że „z uwagi na aktualny i narastający zasięg rozpatrywanego zagadnienia (...) należy wskazać na pilną potrzebę uregulowania uprawnień emerytalno-rentowych osób przesiedlających się do Polski z terytorium innych państw, poprzez zawarcie odpowiednich umów międzypaństwowych, zwłaszcza z państwami powstałymi z byłego Związku Radzieckiego”.

Dla pełnego obrazu sytuacji w tym okresie, trzeba wskazać, że równoległe do omówionego poglądu Sądu Najwyższego zarysowało się istotne dla kwestii „uznania za repatrianta” stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, a mianowicie, że dopuszczalne jest wydanie decyzji deklaratoryjnej, iż osoba zainteresowana uzyskała obywatelstwo polskie z mocy prawa na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o obywatelstwie z 1962 r., natomiast organ administracji nie jest właściwy do wydawania decyzji administracyjnych „w przedmiocie ustalenia statusu repatrianta” (por. np. wyroki NSA z: 11 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 747/95, 28 grudnia 1994 r., sygn. akt V SA 1507/94, 15 grudnia 1995 r., sygn. akt V SA 1002/95, ONSA nr 4/1996, poz. 183).

Na tle powołanej wyżej uchwały Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie, czy organem właściwym do wydania zaświadczenia o przybyciu przez określoną osobę do Polski

jako repatriant lub dziecko repatrianta jest organ, w którego ewidencjach, rejestrach lub w innych danych znajdujących się w posiadaniu organu występują informacje świadczące: a) o przybyciu przez określoną osobę do Polski jako cudzoziemiec narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego z zamiarem osiedlenia się na stałe oraz b) o uzyskaniu zgody na takie osiedlenie się (zamieszkanie) ze strony odpowiedniego organu państwa polskiego, a w szczególności, czy owym organem jest wojewoda w związku z przysługującymi temu organowi kompetencjami do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 12 ust. 1-6 w związku z art. 17 ust. 4 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. oraz na podstawie art. 13 ust. 1-3 ustawy o cudzoziemcach z dnia 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30, ze zm.). Trybunał w uchwale z 21 czerwca 1995 r. (sygn. W 16/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 24) ustalił, że każdy organ administracji państwowej, a w tym wojewoda, jest zobowiązany na podstawie art. 218 § 1 k.p.a. do wydania zaświadczenia stanowiącego potwierdzenie faktu przybycia danej osoby do Polski i okoliczności mających znaczenie dla uznania jej jako repatrianta lub dziecka repatrianta w rozumieniu właściwych przepisów, jeżeli fakty te wynikają z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestru lub z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu.

Warto tu przypomnieć, że zagadnienie prawne do Sądu Najwyższego zostało przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z następującym stanem faktycznym. Małżonkowie narodowości polskiej, obywatele Związku Radzieckiego, zgłosili w 1969 r. w polskim konsulacie wniosek o zezwolenie na stały pobyt w Polsce. W 1972 r. przybyli do Polski na podstawie paszportów radzieckich z wizami pobytowymi. W 1989 r. uzyskali zwolnienie z obywatelstwa Związku Radzieckiego, a w 1991 r. zostali uznani w drodze decyzji wojewody, wydanej na podstawie art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o obywatelstwie z 1962 r., za obywateli polskich. W postępowaniu o świadczenia emerytalne zostali pouczeni przez organ rentowy, że warunkiem zaliczenia ich okresu zatrudnienia w Związku Radzieckim do okresu ubezpieczenia jest przedstawienie dokumentu stwierdzającego nabycie obywatelstwa polskiego w trybie art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. Tylko bowiem nabycie obywatelstwa polskiego we wskazanym trybie uzasadnia uznanie za repatriantów. Wojewoda nie uwzględnił jednak wniosku o zmianę decyzji co do sposobu nabycia przez nich obywatelstwa polskiego.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że do nabycia obywatelstwa polskiego na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. konieczne jest uzyskanie zgody organu reprezentującego Polskę za granicą, a więc właściwego polskiego konsula na repatriację. W przypadku tym cudzoziemiec z chwilą przekroczenia polskiej granicy nabywa z mocy prawa obywatelstwo polskie na podstawie zezwolenia na repatriację. Status „repatrianta” osoby, która na tej drodze uzyskała obywatelstwo polskie, jest niewątpliwie także dla organów rentowych. Zdaniem Trybunału, przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym nie stawiają jednak wymogu nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, a jedynie powrotu do kraju i uznania za repatrianta. Wykładnia językowa art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy rewaloryzacyjnej wskazuje, że za repatriantów w jego rozumieniu należy uważać także osoby, które nabyły obywatelstwo na innej drodze aniżeli repatriacja. Zezwolenie na osiedlenie się na stałe cudzoziemcom wydaje wojewoda i on może na wniosek tego cudzoziemca, po upływie pięciu lat zamieszkiwania w Polsce, uznać go za obywatela polskiego bez względu na to, czy jest on pochodzenia lub narodowości polskiej. Cudzoziemcy, którzy na tej drodze nabyli obywatelstwo polskie, a są pochodzenia lub narodowości polskiej, występują na ogół o uznanie ich za repatriantów w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym. Problem ten dotyczy także cudzoziemców narodowości lub pochodzenia polskiego, którym obywatelstwo polskie nadał Prezydent Rzeczypospolitej. Trybunał zauważył tu, że przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym nie stawiają wymogu nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, ale jedynie wymóg powrotu do kraju i uznania za repatrianta

Po uchwale Trybunału Konstytucyjnego Sąd Najwyższy w swym orzecznictwie przyjął między innymi, że każdy cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem osiedlenia się na stałe i uzyskał na takie osiedlenie zezwolenie właściwego organu polskiego, jest repatriantem w rozumieniu art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. i z mocy prawa nabywa polskie obywatelstwo, a także że organ rentowy ma obowiązek pouczenia osoby, która twierdzi, że jest repatriantem, a nie posiada tzw. karty repatriacyjnej, o sposobie udowodnienia tej okoliczności, zgodnie z obowiązującym prawem (zob. wyroki SN z: 18 listopada 1994 r., sygn. akt II URN 46/94, OSNP nr 7/1995, poz. 91, 28 maja 1996 r., sygn. akt II URN 11/96, OSNP nr 22/1996, poz. 345). Sąd Najwyższy wskazał: „(...) obecnie wojewodowie są tymi organami, które dysponują lub powinny dysponować danymi urzędowymi o tym, czy określone osoby nabyły z mocy prawa obywatelstwo polskie z tej przyczyny, że przybyły do Polski jako repatrianci bądź dzieci repatriantów. Z tego powodu można zatem – w świetle art. 218 k.p.a. – przyjmować, że obecnie wojewodowie są organami właściwymi do wydawania zaświadczeń zawierających urzędowe potwierdzenie faktu przybycia do Polski przez określoną osobę w charakterze repatrianta bądź dziecka repatrianta – dla potrzeb postępowania w sprawach emerytalno-rentowych. (...) Ponadto takim niewątpliwym dowodem dla oceny wnioskodawcy

jako repatrianta, mogą być decyzje o nabyciu obywatelstwa z mocy prawa na podstawie art. 12 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim, skoro decyzja taka jest wydawana osobom spełniającym wymagania art. 12 ust. 2 tej ustawy, tj. repatriantom. Wydanie przez Wojewodę K. w dniu 5 marca 1993 r. decyzji o uznaniu wnioskodawcy za obywatela polskiego nie wyklucza możliwości reasumpcji decyzji, przez jej uchylenie przez Wojewodę i stwierdzenie nabycia obywatelstwa polskiego na mocy art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem statusu repatrianta. (...)” (wyrok SN, sygn. II URN 46/94).

Podsumowując omawianie tego okresu, można zauważyć, że charakteryzował się on brakiem uregulowania odrębnej procedury „uznania za repatrianta”, co więcej – obowiązujące przepisy nie przesądzały, jakiego rodzaju akty administracyjne (decyzje, zaświadczenia itp.) są właściwą formą rozstrzygnięcia o statusie repatrianta dla potrzeb emerytalnych. W drodze wykładni przyjmowano, że „uznany za repatrianta” może być cudzoziemiec pochodzenia lub narodowości polskiej, który osiedlił się na stałe w Polsce: 1) za zezwoleniem właściwego organu polskiego (tu: konsula) na repatriację i *ex lege* uzyskał obywatelstwo polskie lub 2) uzyskał obywatelstwo polskie w drodze uznania za obywatela przez wojewodę. W każdym jednak wypadku była to osoba, która w chwili powrotu do kraju nie była obywatelem polskim.

Wydaje się, że na tym tle trzeba odczytywać pogląd zawarty w stanowisku Sejmu, że choć w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS mówi się o „uznaniu za repatrianta”, co mogłoby sugerować, że przepis ten dotyczy jedynie osób, których status został zrównany ze statusem repatrianta po przeprowadzeniu określonej procedury administracyjnej, to obejmuje on także sytuację nabycia statusu repatrianta z mocy prawa.

Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że w omawianym okresie kwestie posiadania obywatelstwa, ze względu na uwarunkowania historyczne, nie rysowały się jednoznacznie. Organy stosujące prawo ze względów słusznościowych przyjmowały różne interpretacje obowiązujących przepisów. Warto dla zobrazowania tego przytoczyć fragment z uchwały SN z 22 marca 1989 r. (sygn. akt III UZP 9/89, OSNC nr 6/1990, poz. 79): „(...) obywatele polscy, którzy zamieszkiwali na terenach polskich, włączonych po 17 września 1939 r. do obszaru państwowego ZSRR nie utracili obywatelstwa polskiego, pomimo nadania im obywatelstwa radzieckiego oraz pełnienia służby w Armii Radzieckiej. O zachowaniu (...) obywatelstwa polskiego świadczy ponadto fakt, że były one objęte repatriacją na tereny Polski Ludowej, a więc zostały potraktowane jako obywatele polscy”.

4.3. Kolejne zmiany w obszarze regulacji dotyczących statusu repatrianta zostały wprowadzone przez ustawę o cudzoziemcach z 1997 r. Art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. został zmieniony przez jej art. 105 pkt 2 i uzyskał następujące brzmienie: „Repatriantem jest osoba, która przybyła do Polski na podstawie wizej repatriacyjnej. Tryb i zasady udzielania wizej repatriacyjnej określają przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739)”.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. w jej pierwotnym brzmieniu wizej repatriacyjną wydaje się cudzoziemcowi narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, który zamierza przesiedlić się na stałe do Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 40 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, ze zm.; dalej: ustawa o repatriacji) skreślono w art. 10 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach wyrazy „narodowości polskiej lub”. Ustawą zmieniającą z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 42, poz. 475, ze zm.) zmieniono treść art. 10 oraz dodano art. 10a ust. 1 i 7 w następującym brzmieniu: „1. Cudzoziemcowi polskiego pochodzenia można wydać wizej w celu repatriacji.; (...) 7. Zasady i tryb wydawania wizej w celu repatriacji określa ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. Nr 106, poz. 1118 i z 2001 r. Nr 42, poz. 475), z zastrzeżeniem art. 79 ust. 3 i 5”.

Należy tu zaznaczyć, że w przepisach przejściowych ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. zamieszczony został art. 109 między innymi o następującej treści: „1. Cudzoziemiec, który przybył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 1 stycznia 1992 r. do dnia 31 grudnia 1996 r., na podstawie uzyskanego przed przyjazdem zezwolenia na pobyt stały wydanego na podstawie art. 13 ustawy, o której mowa w art. 112, i przebywa na nim nieprzerwanie, może w okresie do dnia 31 grudnia 1998 r. złożyć wniosek o uznanie go za obywatela polskiego; 2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; 3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyda decyzję o uznaniu cudzoziemca za obywatela polskiego, jeżeli wnioskodawca spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest narodowości polskiej lub ma pochodzenie polskie, 2) ma w Rzeczypospolitej Polskiej zapewnione mieszkanie i utrzymanie; w takim wypadku przepis art. 19 ust. 3 stosuje się odpowiednio, 3) nie zachodzi w jego wypadku żadna z okoliczności określonych w art. 13 ust. 1 pkt 2-6. 4. Od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o której mowa w ust. 3, nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. (...) 7. Osobie, która nabyła obywatelstwo polskie w trybie określonym w ust. 3, przysługują wszelkie uprawnienia, jakie przepisy prawa wiążą z uzyskaniem obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji lub uznaniem za repatrianta”.

4.4. Podsumowując omawianie stanu prawnego obowiązującego do 2000 r. (wejście w życie omawianej niżej ustawy o repatriacji), należy podkreślić, że poza krótkim okresem repatriacji zbiorowych po II wojnie światowej, repatriacja miała charakter indywidualny i była ściśle związana z regulacjami dotyczącymi obywatelstwa. Repatriantami – zgodnie z obowiązującymi przepisami – byli cudzoziemcy (osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego w chwili powrotu do kraju) pochodzenia polskiego (narodowości polskiej), którzy z racji powrotu do kraju uzyskiwali obywatelstwo polskie. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Departament Obywatelstwa i Repatriacji, w odpowiedzi na zapytanie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące praktyki organów administracji publicznej w zakresie nadawania „statusu repatrianta” w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o repatriacji, w piśmie z 27 lutego 2012 r. (znak: DOI R II/643-17/2012) wskazało, iż do grudnia 1997 r. jedyną podstawą prawną repatriacji był art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. Ministerstwo podkreśliło, iż wobec istnienia luki prawnej w zakresie właściwości organów i trybu wydawania zezwoleń na stałe osiedlenie się w Polsce w ramach repatriacji, uzyskanie obywatelstwa w ten sposób było praktycznie niemożliwe. Ponadto stwierdziło, że przed wejściem w życie ustawy o repatriacji nie było podstaw prawnych do nadania statusu repatrianta osobom, które nabyły *ex lege* obywatelstwo polskie oraz które formalnie były obywatelami polskimi w chwili powrotu do kraju. Podobne okoliczności zostały wskazane w odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 marca 2001 r. na zapytanie nr 3159 posła na Sejm RP.

4.5. Opisany wyżej stan prawny został kolejno istotnie zmodyfikowany przez ustawę o repatriacji. Preambuła tej ustawy deklaruje, że powinnością państwa polskiego jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogli się w Polsce nigdy osiedlić.

Ustawa o repatriacji utrzymała zasadę, że osoba przybywająca do Polski jako repatriant (na podstawie odpowiedniej wizy) nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa (art. 4 ustawy).

Art. 1 ustawy o repatriacji w brzmieniu pierwotnym stanowił:

„1. Ustawa określa zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, prawa repatrianta, a także zasady i tryb udzielania pomocy repatriantom i członkom ich rodzin.

2. Repatriantem jest osoba polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy repatriacyjnej z zamiarem osiedlenia się na stałe”.

Ust. 2 tego artykułu podlegał kolejnym zmianom, pierwszą z nich dokonano ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 475), nadając mu następujące brzmienie:

„Repatriantem jest osoba polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe”.

W wymienionej nowelizacji (art. 2 pkt 1) skreślono art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r.

W wyniku następnych nowelizacji wyraz „wizy” zastąpiono wyrażeniem „wizy wjazdowej”, a potem „wizy krajowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 175, poz. 1691, Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1367).

Art. 16 ustawy o repatriacji w brzmieniu pierwotnym stanowił:

„1. Za repatrianta może być również uznana osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

1) jest polskiego pochodzenia,

2) przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium, o którym mowa w art. 9 [Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej],

3) nie zachodzą co do niej okoliczności, o których mowa w art. 8 [utrata obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji na podstawie niniejszej ustawy; repatriacja z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944-1957 przez Rzeczpospolitą Polską albo przez Polską Rzeczpospolitą Ludową z Białoruską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Ukraińską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Litewską Socjalistyczną Republiką Radziecką i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich do jednego z państw będących stroną tych umów; działanie na szkodę podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pobytu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej; uczestnictwo w łamaniu praw człowieka],

4) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej jako stypendyście strony polskiej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi,

5) złoży wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.

2. Organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, o której mowa w ust. 1, jest wojewoda.

3. Osoba, o której mowa w ust. 1, nabywa obywatelstwo polskie z dniem, w którym decyzja o uznaniu za repatrianta stała się ostateczna.

4. Decyzja o uznaniu za repatrianta osoby, o której mowa w ust. 1, powoduje, że przy ustalaniu prawa tej osoby do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Rzeczypospolitej Polskiej okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe.

5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 oraz w art. 41 ust. 1 i 2, wzór wniosku o uznanie za repatrianta oraz wymagane dokumenty”.

Nowelizacją z 28 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 175, poz. 1691) art. 16 ust. 1 i 2 nadano nowe, następujące brzmienie:

„1. Za repatrianta może być uznana osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest polskiego pochodzenia,
- 2) przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium, o którym mowa w art. 9,
- 3) nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa w art. 8,
- 4) przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi,
- 5) złożył wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej,

2. Organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, o której mowa w ust. 1, jest wojewoda właściwy ze względu na zamierzone miejsce osiedlenia się tej osoby”.

Z punktu widzenia sprawy zawisłej przed sądem, który przedstawił pytanie prawne, istotne znaczenie ma przepis przejściowy ustawy o repatriacji, a mianowicie art. 41:

„1. Osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy nabyła obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353), może być uznana za repatrianta, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) złożył w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania,
- 2) była w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie,
- 3) jest polskiego pochodzenia.

2. Za repatrianta może być również uznana osoba spełniająca łącznie następujące warunki:

- 1) złożył w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosek o uznanie za repatrianta do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania,
- 2) jest polskiego pochodzenia,
- 3) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się,
- 4) do 1991 r. zamieszkiwała na stałe, przez co najmniej 5 lat, na terytorium, o którym mowa w art. 9,
- 5) nie zachodzą co do niej okoliczności, o których mowa w art. 8 ustawy.

3. Do nabycia obywatelstwa polskiego przez niepełnoletniego [w tekście obowiązującym: małoletniego] pozostającego pod władzą rodzicielską osoby uznanej za repatrianta na podstawie ust. 2, stosuje się przepisy art. 7”.

4. Przepisy art. 16 ust. 2-4 stosuje się odpowiednio.”

Jeżeli chodzi o wykładnię tej ustawy, istotne znaczenie ma przywołana w pytaniu prawnym uchwała Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2008 r. w sprawie o sygn. akt I UZP 6/08 (OSNP nr 9-10/2009, poz. 120), w której SN przyjął, że przy ustalaniu prawa do emerytury warunkiem niezbędnym uwzględnienia okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS jest – po wejściu w życie ustawy o repatriacji – przedstawienie przez wnioskodawcę decyzji o uznaniu go za repatrianta na podstawie art. 16 ust. 4 tej ustawy. Należy zauważyć, że w tle uchwały SN leży analogiczny stan faktyczny, jak w tle wcześniejszej uchwały Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy przyjął między innymi, że postępowanie sądowe w sprawach dotyczących ubezpieczenia emerytalno-rentowego, które wszczynane jest w rezultacie odwołania wniesionego przez ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ma charakter odwoławczy (weryfikujący ustalenia dokonane przez organ rentowy), a jego przedmiotem jest ocena zgodności z prawem – w aspekcie formalnym i materialnym (a więc także merytorycznej zasadności) – decyzji wydanej przez organ rentowy na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jest zatem postępowaniem kontrolnym. Badanie owej „legalności” decyzji i orzekanie o niej jest możliwe tylko z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydawania decyzji. O zasadności przyznania lub odmowy przyznania świadczenia decydują okoliczności istniejące w chwili

ustalania do niego prawa. W postępowaniu tym, inaczej niż w postępowaniu przed organem rentowym, sąd ustala wszystkie fakty mające znaczenie w sprawie, chyba że ich stwierdzenie zostało zastrzeżone ustawą dla innego organu. Sąd przywołał przy tym stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07 (OSNC nr 3/2008, poz. 30), że jedyne odstępstwo od związania sądu cywilnego decyzją administracyjną (i to w ograniczonym zakresie), w myśl wypracowanej w judykaturze Sądu Najwyższego koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej dotyczy przypadków kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny), tj. w razie wydania decyzji przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury albo w przypadku oczywistego braku prawa materialnego administracyjnego. Sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa.

Poza tym Sąd Najwyższy wskazał, że organ rentowy może uznać okresy zatrudnienia ubezpieczonego za granicą za okresy składkowe jedynie pod warunkiem, że wnioskodawca został uznany za repatrianta w odrębnym postępowaniu na podstawie przepisów ustawy o repatriacji (art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS).

Zdaniem Sądu Najwyższego, to, że zgodnie z art. 4 ustawy o repatriacji, osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej, nie oznacza jeszcze, że osoba, która w przeszłości, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, nabyła z mocy ustawy (podobnie jak obecnie) polskie obywatelstwo jako repatriant, zachowała status repatrianta w rozumieniu ustawy o repatriacji.

Sąd Najwyższy stwierdził, że uzyskanie statusu repatrianta w obowiązującym stanie prawnym może nastąpić, według art. 41 ustawy o repatriacji, na zasadach określonych w stosowanych odpowiednio art. 16 ust. 2-4 tej ustawy. To znaczy, że organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta osoby, która nabyła obywatelstwo polskie na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, jest wojewoda właściwy ze względu na zamierzone miejsce osiedlenia się tej osoby, a (dopiero) decyzja o uznaniu za repatrianta powoduje, że przy ustalaniu prawa tej osoby do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Rzeczypospolitej Polskiej okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe.

Przywołując uchwałę TK o sygn. W 16/94 i uchwałę SN o sygn. akt I UZP 6/08, sąd apelacyjny powołał tylko tezy w nich zawarte, nie dokonując ich transpozycji na sprawę, która się przed nim toczy, poza przyjęciem poglądu – w oparciu o wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz zdanie odrębne do uchwały SN o sygn. akt I UZP 6/08 – że uznanie (ustalenie) statusu repatrianta powinno być dokonywane na podstawie regulacji prawnych, które obowiązywały w czasie powrotu do kraju, a nie w dacie ustalania uprawnień z ubezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2012 r. (sygn. SK 17/09, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 53) – po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej skarżącej zatrudnionej w ZSRR w latach 1970-1991, która po powrocie do kraju nabyła obywatelstwo polskie na mocy postanowienia Prezydenta RP z 27 listopada 1996 r. i przed wejściem w życie ustawy o repatriacji nie starała się o uznanie za repatrianta – orzekł, że art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji w zakresie, w jakim uzależnia uznanie zatrudnienia za granicą jako okresu składkowego od przedłożenia decyzji o uznaniu za repatrianta, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z punktu widzenia dalszego wyводу należy wskazać, że Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku przychylił się do poglądu SN, zgodnie z którym decyzja wojewody, o której mowa w art. 16 ust. 2 ustawy o repatriacji, dotycząca osoby o polskim pochodzeniu, jak i decyzja wydawana w trybie art. 41 tej ustawy w stosunku do osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy nabyły obywatelstwo polskie, jest wiążąca tak dla organu rentowego jak i dla sądu (sąd jest nią związany jako decyzją administracyjną pochodzącą od właściwego organu, wydaną w przewidzianym trybie i na podstawie obowiązującego prawa), stanowiąc co prawda akt deklaratoryjny, ale konieczny i zawierający *sui generis* element konstytucyjny, dopiero bowiem od chwili jej wydania osoba ubiegająca się uzyskuje status repatrianta, z konsekwencjami (uprawnieniami) określonymi także w ustawie FUS. Trybunał stwierdził, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika ani obowiązek korzystniejszego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego osób uznanych za repatriantów niż pozostałych osób, które nabyły obywatelstwo polskie w inny sposób, ani też prawo do zaliczenia okresów nieopłacania składek jako okresów składkowych przez sąd powszechny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Ustawodawca w ramach swobody kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych jest legitymowany do uzależnienia nabycia prawa do emerytury od uprzedniego uzyskania przez zainteresowanego statusu repatrianta i przedstawienia dokumentu potwierdzającego uzyskanie takiego statusu.

Podsumowując, należy podkreślić, iż ustawa o repatriacji zawęziła wyraźnie przesłanki konieczne do uzyskania statusu repatrianta; z punktu widzenia sprawy zawisłej przed pytającym sądem istotne jest to, że ustawa ta konkretnie określiła zasięg terytorialny repatriacji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka okoliczności związanych z *ratio* tego aktu normatywnego. Projekt ustawy o repatriacji był projektem senackim. W projekcie (druk sejmowy nr 1204/III kadencja) proponowano szerokie rozumienie repatriacji, niezależne od posiadania obywatelstwa w okresie przebywania za granicą. Poprzedzony preambułą („W celu realizacji zapisanego w art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa osób pochodzenia polskiego do osiedlenia się na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowi się, co następuje...”) art. 1 projektu brzmiał następująco: „1. Repatriantem jest zamieszkała na stałe za granicą osoba narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, która przybywa do Rzeczypospolitej Polskiej z zamiarem osiedlenia się na stałe. 2. Prawa repatrianta może uzyskać również osoba narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, mająca obywatelstwo obce, lub nie posiadająca żadnego obywatelstwa, przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub na zamieszkanie na czas oznaczony, o których mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114 poz. 739, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1126), jeżeli oświadczy właściwemu organowi administracji, że zamierza osiedlić się w Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”. Art. 2 tego projektu stanowił, że: „1. Jeżeli repatriant nie ma obywatelstwa polskiego, uzyskuje je z mocy prawa z chwilą przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Osoba, o której mowa w art. 1 ust. 2, uzyskuje obywatelstwo polskie z chwilą uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej jej narodowość polską lub pochodzenie polskie oraz nabycie obywatelstwa polskiego w trybie niniejszej ustawy”, z kolei zgodnie z art. 3: „Osoby, które mają uprawnienia repatrianta są w swych prawach i obowiązkach zrównane z obywatelami polskimi zamieszkałymi w kraju. Dotyczy to w szczególności: 1) zaliczenia do stażu pracy okresów pracy poza granicami kraju, 2) uwzględniania przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy okresów pracy lub innych zdarzeń warunkujących prawo do emerytury lub renty, które miały miejsce poza granicami kraju, 3) uwzględnienia przy określaniu uprawnień w zakresie świadczeń dla bezrobotnych zdarzeń jakie miały miejsce poza granicami kraju przed przybyciem do Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu tego projektu wskazano: „Po dłuższym okresie czasu, gdy przepisy o repatriacji były bądź martwe, bądź też przestały obowiązywać nastąpiło wznowienie akcji repatriacyjnej, do czego bodźcem stały się przyjazdy Polaków z Kazachstanu. (...) Jednocześnie pierwsze, jak dotąd indywidualne, przyjazdy repatriantów pozwoliły na zebranie doświadczeń, które wykazały, że szereg zagadnień o dużej doniosłości praktycznej pozostaje poza regulacją prawną, lub – co gorsza – jest uregulowanych niewłaściwie. Stąd powstała koncepcja nowej regulacji prawnej. Projekt ustawy określa szerzej niż dotąd pojęcie repatrianta. Przede wszystkim nie łączy tego z pojęciem cudzoziemca. W warunkach częstego zjawiska podwójnego obywatelstwa, wypadków braku jakiegokolwiek obywatelstwa, długotrwałego zamieszkiwania poza granicami kraju obywateli polskich (nieraz od kilku pokoleń) repatriację należy ujmować szerzej, odnosząc ją do przeniesienia się do kraju osób narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego celem osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Punktem wyjścia do takiego ujęcia zagadnienia jest art. 52 ust. 5 Konstytucji, który prawo powrotu do kraju nie wiąże ze sprawą jakiegokolwiek obywatelstwa. (...) Oczywiście należy zdawać sobie sprawę z bardzo zróżnicowanej sytuacji repatriantów. Wszyscy oni winni mieć prawo do powrotu, do świadczeń socjalnych na równi z obywatelami polskimi zamieszkałymi w kraju, do wykonywania zawodu zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami, wreszcie do swobodnego dostępu ich dzieci do kształcenia na wszystkich szczeblach nauczania, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji, w jakiej znajdują się dzieci i młodzież wychowani w obcym środowisku. (...)”.

Założenie leżące u podstaw projektu senackiego istotnie różniło się od założeń rządowego projektu ustawy o obywatelstwie (druk nr 1408/III kadencja), który stał się projektem bazowym w pracach legislacyjnych nad ustawą o repatriacji, a w którym repatriacja związana została ściśle z obywatelstwem. Różnice te dobrze obrazuje wypowiedź podsekretarza stanu w MSWiA podczas posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Łączności z Polakami za Granicą w dniu 20 października 1999 r. (Biuletyn nr 2044/III kadencja): „Zgodnie z prezentowanym projektem jednym ze sposobów nabycia obywatelstwa polskiego jest repatriacja – art. 28 – bowiem zdaniem rządu tak powinna być ona traktowana. Nie mówimy w tym przypadku o obywatelach polskich. Zdaniem rządu obywatel polski ma bowiem prawo osiedlenia się na całym terytorium Polski, do wyboru miejsca zamieszkania, przyjazdu, pobytu, a także wyjazdu z Polski. Dlatego też nie powinny go dotyczyć przepisy o repatriacji. Nie stanowi też ona realizacji wymogu art. 52 ust. 5 konstytucji, albowiem – zdaniem rządu – ten przepis dotyczyć powinien tylko osób, które nie mają obywatelstwa polskiego i tylko w stosunku do tej grupy można, z powyższych względów, mówić o realizacji prawa do osiedlenia się w Polsce. Stosowne ułatwienia w tym zakresie gwarantujące każdej takiej osobie swobodny przyjazd do Polski i osiedlenie się na stałe zawarte są w projekcie w art. 51 pkt 2 poprzez odpowiednią zmianę ustawy o cudzoziemcach.

Wracając do repatriacji, rządowy projekt proponuje, aby uprawnionymi do nabycia obywatelstwa polskiego w tym trybie były osoby polskiego pochodzenia przybywające do Polski na podstawie wize repatriacyjnej. Jednocześnie precyzuje, kogo uznaje się za osobę polskiego pochodzenia – art. 28 ust. 2.

Zdaniem rządu, skoro konstytucja używa określenia «polskie pochodzenie», to powinno ono być konsekwentnie stosowane. Można i należy dążyć do takiej konstrukcji prawnej tego terminu, w której narodowość polska będzie rozumiana jako rzeczywisty i dający się obiektywnie zmierzyć związek z Polską – poprzez znajomość języka, kultury, kultywowanie polskiej tradycji itp. Jednym z zasadniczych elementów terminu «pochodzenie polskie» jest jednak, jak sama nazwa wskazuje, pochodzenie od przodków, którzy posiadali obywatelstwo polskie.

Najbardziej istotną zmianą w zakresie repatriacji jest podmiotowe zawężenie repatriacji do osób zamieszkałych przed 1989 r. na terenach azjatyckiej części byłego ZSRR – Kazachstan, Syberia – oraz do osób, które nie mogły do Polski powrócić przed rokiem 1957 z terenów ZSRR na skutek represji politycznych oraz ich następnych. Tylko taka repatriacja dla żyjących ofiar systemu stalinowskiego i ich potomków, jako uprzywilejowana forma nabycia polskiego obywatelstwa, znajduje społeczne poparcie. Nie ma żadnego społecznego uzasadnienia, by przyznawać polskie emerytury lub zasiłki dla bezrobotnych, czy też zaliczać staże pracy poza granicami rodakom powracającym z kilkuletnich wojaży zagranicznych”.

Przebieg prac legislacyjnych potwierdza zatem, że założeniem ustawy o repatriacji jest powiązanie tej instytucji na poziomie normatywnym z uzyskaniem utraconego wcześniej obywatelstwa polskiego.

4.6. Mając na uwadze, że skarżący wrócił do Polski w 1980 r., a decyzja ZUS odmawiająca mu prawa do emerytury zapadła w 2009 r., podsumowując analizę stanu prawnego w tym okresie, należy zauważyć, że pojęcie „uznania za repatrianta” pojawiło się w regulacjach emerytalno-rentowych po wejściu w życie ustawy o obywatelstwie z 1962 r. (jako pierwsze zob. w § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1968 r. w sprawie świadczeń rentowych dla repatriantów, Dz. U. Nr 38, poz. 271). Ustawa o obywatelstwie z 1962 r. traktuje repatriację jako jedną z form uzyskania obywatelstwa polskiego. Takie jest założenie definicji repatrianta sformułowanej w art. 12 tej ustawy, ale także późniejszych regulacji: ustawy o cudzoziemcach z 1997 r. (wiza repatriacyjna) oraz ustawy o repatriacji (wiza krajowa w celu repatriacji, przy czym dopiero ustawa o repatriacji konkretnie wyznacza zasięg terytorialny repatriacji). Wszystkie te akty prawne wiążą status repatrianta z nieposiadaniem obywatelstwa polskiego w okresie przebywania za granicą. Orzeczenie TK w sprawie o sygn. W 16/94 i późniejsze orzecznictwo sądowe (np. wyrok SN z 1 grudnia 2000 r., sygn. akt II UKN 227/00, OSNP nr 14/2002, poz. 344) status taki przyznają także cudzoziemcom, narodowości polskiej lub pochodzenia polskiego, którzy powrócili do kraju po 22 lipca 1944 r., otrzymali zezwolenie właściwego organu na pobyt stały oraz uzyskali obywatelstwo nie *ex lege* w momencie repatriacji (powrotu do kraju), ale na innej podstawie niż określona w art. 12 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. W omówionym okresie nie było zatem podstaw prawnych do uznania za repatrianta osoby, która w okresie pobytu za granicą miała obywatelstwo polskie.

5. Problem leżący u podstaw pytania prawnego dotyczy wieloelementowego mechanizmu, przy czym poszczególne jego elementy są zawarte w wielu aktach normatywnych regulujących różne dziedziny, operujących różnymi regułami intertemporalnymi oraz mających różne cele, a mianowicie ustaw o obywatelstwie, o repatriacji i ustaw emerytalnych. W ustawie o obywatelstwie chodzi o określenie sposobu nabycia obywatelstwa, tu w szczególny sposób – w drodze repatriacji, w ustawie o repatriacji – chodzi o umożliwienie powrotu do kraju tym osobom pochodzenia polskiego (narodowości polskiej), które pozbawiono obywatelstwa głównie wskutek wydarzeń związanych z II wojną światową, i wreszcie w ustawach emerytalnych – chodzi o określenie zasad korzystania ze środków funduszu ubezpieczeń społecznych współtworzonego przez ogół ubezpieczonych i wspieranego przez dotacje budżetowe na zasadzie solidaryzmu ubezpieczonych (z uwzględnieniem różnic pojęciowych związanych ze zmianą systemu zabezpieczeniowego na ubezpieczeniowy). W punkcie 4 tej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny przeanalizował stan prawny wyznaczony ustawami o obywatelstwie i o repatriacji. Mając na uwadze, że zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS statuuje przywilej składkowy, a sąd zakresowo kwestionuje go jako nieobejmujący osób, które w okresie zatrudnienia za granicą były obywatelami polskimi, trzeba jeszcze przedstawić regulacje emerytalne dotyczące zaliczania obywatelom do okresów składkowych/nieskładkowych okresu zatrudnienia za granicą.

Już ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym z 1968 r. przyjmowała jako zasadę, że świadczenia w niej przewidziane przysługują z tytułu zatrudnienia na obszarze państwa polskiego, jeżeli osoby zatrudnione pobierały w tych okresach wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby i macierzyństwa (art. 8 ust. 1), analogicznie traktowane były okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą po wyzwoleniu w polskich przedstawicielstwach i misjach oraz delegowanych do międzynarodowych instytucji lub komisji (art. 8 ust. 2). Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1968 r. przewodniczący Komitetu Pracy i Płac (później: Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych) określał, jakie okresy zatrudnienia uważa się za okresy zatrudnienia na obszarze państwa polskiego oraz jakie okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą uważa się za okresy zatrudnienia na obszarze państwa polskiego. Można ogólnie wskazać, że

okresami takimi były między innymi okresy zatrudnienia przed wyzwoleniem na obszarach, które wcześniej wchodziły w skład państwa polskiego, oraz okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą, skierowanych do pracy (za zgodą) właściwych polskich organów państwowych (zob. rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 8 sierpnia 1968 r. w sprawie okresów zatrudnienia na obszarze Państwa Polskiego, okresów zatrudnienia za granicą i udzielania świadczeń z tytułu tych okresów oraz zbiegu świadczeń z tytułu zatrudnienia w Polsce ze świadczeniami z instytucji zagranicznych, Dz. U. Nr 32, poz. 220, oraz rozporządzenie z 1979 r.).

Podobnie jak wcześniejszy akt prawny, ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r. stanowiła, że świadczenia na warunkach i w wysokości w tej ustawie określonych przysługują z tytułu zatrudnienia na obszarze państwa polskiego. Co do zasady, tak jak wcześniej, podmiotami uprawnionymi do świadczeń emerytalnych i rentowych na warunkach ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r. byli obywatele polscy, przy czym do okresów zatrudnienia na obszarze państwa polskiego zaliczano także okresy zatrudnienia wykonywanego na terenach wchodzących w skład Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz zatrudnienia na terenach wchodzących w skład państwa polskiego przed ustaleniem jego obecnych granic (art. 9 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r.). Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 1 przy ustalaniu świadczeń określonych w ustawie uwzględniano również okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych misjach lub misjach specjalnych, a także w innych polskich placówkach, instytucjach lub przedsiębiorstwach, do których zostali delegowani lub skierowani. Przepis ten w ustępie drugim upoważniał Radę Ministrów do ustalenia, w drodze rozporządzenia, okresów zatrudnienia obywateli polskich za granicą innych niż wymienione w ust. 1, w tym również okresów zatrudnienia repatriantów, które uwzględnia się przy ustalaniu prawa do świadczeń określonych w ustawie, oraz warunki i zasady udzielania świadczeń z tytułu tego zatrudnienia.

Rada Ministrów, wykonując powyższe upoważnienie w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 1984 r., do okresów takich zaliczyła okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich (zgoda nie jest wymagana od pracowników, którzy wyjechali za granicę przed 9 maja 1945 r.). Przy czym – zgodnie z § 2 ust. 2 – wymienione w ust. 1 okresy zatrudnienia oraz okresy zatrudnienia za granicą u pracodawców zagranicznych na podstawie umów, o których mowa w art. 26 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446, ze zm.; chodzi tu o zatrudnienie obywateli polskich za granicą u pracodawców zagranicznych realizowane na podstawie: 1) umów międzynarodowych, 2) umów zawartych przez upoważnione jednostki kierujące z obywatelami polskimi kierowanymi przez te jednostki do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, 3) umów zawieranych przez obywateli polskich z pracodawcami zagranicznymi), przypadające po 1 stycznia 1990 r., uwzględnia się pod warunkiem uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce.

Ustawa FUS, przyznająca przewidziane w niej świadczenia ubezpieczonym, wymienia dwa rodzaje okresów uwzględnianych przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości, tzw. okresy składkowe i nieskładkowe. Pojęcie okresów składkowych i nieskładkowych nie było znane we wcześniejszym stanie prawnym, i dlatego ustawa FUS jest aktem swoiście przejściowym – kwalifikuje do nowego systemu okresy zatrudnienia przypadające przed jej wejściem w życie. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy FUS za okresy składkowe uważa się między innymi przypadające przed 15 listopada 1991 r. następujące okresy, za które została opłacona składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne: 1) zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia: a) na obszarze państwa polskiego – w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, jeżeli w tych okresach pracownik pobierał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego: chorobowy, macierzyński lub opiekuńczy albo rentę chorobową, b) obywateli polskich za granicą – w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i w innych misjach lub misjach specjalnych, a także w innych polskich placówkach, instytucjach lub przedsiębiorstwach, do których zostali delegowani lub skierowani; dotyczy to również członków rodziny delegowanego lub skierowanego tam pracownika, którzy podjęli zatrudnienie w tych placówkach w czasie pobytu za granicą, c) obywateli polskich za granicą – w organizacjach międzynarodowych, zagranicznych instytucjach i w zakładach, do których zostali skierowani w ramach współpracy międzynarodowej lub w których byli zatrudnieni za zgodą właściwych władz polskich; zgoda nie jest wymagana w stosunku do pracowników, którzy wyjechali za granicę przed 9 maja 1945 r., d) obywateli polskich za granicą – u innych pracodawców zagranicznych, jeżeli w okresie pracy za granicą były opłacane składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce.

Wszystkie omówione akty prawne z zakresu zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego przyjmują jako zasadę objęcie systemem świadczeń obywateli, którzy – najogólniej rzecz ujmując – z racji zatrudnienia są uprawnieni do pomocy państwa lub partycypują w systemie ubezpieczeniowym.

Przyjęty w ustawie FUS mechanizm zaliczania obywatelom polskim zatrudnienia na terytorium RP lub poza nim jest pełny w tym sensie, że z punktu widzenia *ratio* tej ustawy obejmuje wszystkie możliwe sytuacje. Obywatele zatrudnieni na terytorium RP są ubezpieczeni, obywatele pracujący poza granicami kraju mogą dobrowolnie odprowadzać składki na fundusz, bądź składki odprowadzane za granicą zalicza się im – na zasadzie wzajemności – jako składki odprowadzane do funduszu. Uwzględniając kontekst normatywny ustawy FUS, art. 6 ust. 1 pkt 9 tej ustawy – inaczej niż to przyjmuje pytający sąd – nie wprowadza zróżnicowania na obywateli i nieobywateli; dotyczy on obywateli, przy czym w tej grupie wyróżnia takie osoby, które w okresie pracy za granicą obywatelstwa nie posiadały, ale są pochodzenia lub narodowości polskiej, znalazły się poza granicami kraju wskutek szczególnych i niezależnych od nich okoliczności związanych z II wojną światową. Tej grupie ustawodawca przyznaje przywilej. Na płaszczyźnie regulacji emerytalnych kontekst normatywny problemu przedstawionego w pytaniu prawnym jest inny niż zakłada pytający sąd: posiadanie obywatelstwa przez skarżącego w okresie pobytu w Chinach powoduje zaliczenie go do kategorii „obywateli pracujących za granicą”, których sytuacja jest regulowana w innych przepisach niż art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, a mianowicie w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c i d. Pytający sąd w ogóle nie rozważa możliwości innej kwalifikacji stanu faktycznego zawisłej przed nim sprawy.

6. Trybunał Konstytucyjny – mając na względzie dokonaną wyżej analizę stanu prawnego i praktyki stosowania unormowań dotyczących repatriantów w poszczególnych okresach – przychylił się do stanowiska o braku przesłanki funkcjonalnej, opierając je na szeregu argumentów.

Pytający sąd ma obowiązek wykazać istnienie przesłanki funkcjonalnej. Jak wskazano w punkcie 1 tej części uzasadnienia, dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga ono wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego. Sąd apelacyjny w postanowieniu z 11 października 2010 r. wskazał, że uznanie, iż praca skarżącego w Chinach podlega zaliczeniu jako okres składkowy, otworzy mu drogę do przyznania emerytury pomostowej. Tylko że nie jest to równoznaczne z tym, że uznanie niekonstytucyjności art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS w zakresie, w jakim zatrudnienie za granicą osób, które powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów, uznaje za okresy składkowe tylko wobec tych osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, wpłynię w taki sposób na treść rozstrzygnięcia sądu apelacyjnego.

Art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS zawiera kilka przesłanek: brak obywatelstwa w okresie zatrudnienia za granicą, powrót do kraju po 22 lipca 1944 r. i uznanie za repatrianta. Przesłanki te nie są rozłączne, ich zakresy przecinają się. Normatywnie odrębne („autonomiczne”) ustalenie treści każdej z nich nie jest możliwe, co wykazała analiza stanu prawnego. W świetle tego przepisu nieobywatel to nie każda osoba nieposiadająca obywatelstwa, ale taka tylko, która jest pochodzenia (lub narodowości) polskiej i która mogła mieć to obywatelstwo w okresie przed zatrudnieniem za granicą oraz uzyskać je po powrocie do kraju. A zatem w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS nie ma podziału na obywateli i nieobywateli, co Trybunał Konstytucyjny już wcześniej zaznaczył. Przepis ten dotyczy osób, które powróciły do kraju po 22 lipca 1944 r. (a nie osób, które przyjechały do Polski po tej dacie), przy czym nie chodzi tu o każdą osobę, która powróciła po tej dacie. Wybrana przez ustawodawcę data ma nie tylko znaczenie symboliczne. Jurystycznie charakteryzuje ona cechy powrotu do kraju: chodzi tu o powrót w określonych warunkach osoby, która ze względu na okoliczności historyczne i polityczne znalazła się poza granicami kraju. Określenie „po Wyzwoleniu”, zawarte we wcześniejszych aktach normatywnych, sugeruje związek znajdowania się poza krajem i powrotu do niego z jednym w szczególności wydarzeniem historycznym – II wojną światową. Niewątpliwie jest przy tym, że nie spełniają przesłanki ustawowej ci, którzy wprawdzie wrócili do kraju po 22 lipca 1944 r., ale wyjechali z niego po tej dacie, niezależnie od tego, czy był to wyjazd dobrowolny, a następnie ponownie wrócili.

Wskazane wyżej cechy, jak i data powrotu do kraju, są jednocześnie elementami definicji „repatrianta”. Przy czym art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS mówi o „uznaniu za repatrianta”, a zatem zakłada istnienie jakiegoś aktu uznania przez organ administracji. Podział osób na „uznane za repatrianta” i „nieuznane za repatrianta” nie definiuje takich osób według cech materialnych, ale poprzez formalne wymaganie aktu uznania. To, kogo można uznać za repatrianta, określały przepisy zmieniające się w czasie, przy czym co najmniej od 1962 r. – jak wykazano w punkcie poprzedzającym – uznanie to mogło dotyczyć tylko osób, które nie miały obywatelstwa polskiego w momencie repatriacji. Takiego warunku skarżący nie spełnia – w chwili powrotu do kraju był on bowiem obywatelem polskim i, jak wynika z akt sądowych, dołączonych do pytania prawnego, obywatelstwa tego nigdy nie utracił. Postanowieniem z 28 maja 2009 r. Wojewoda Mazowiecki odmówił skarżącemu wydania zaświadczenia dotyczącego nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Wskazał, że wrócił on do kraju z pobytu stałego w Chinach jako obywatel polski na podstawie paszportu konsularnego; obywatelstwo polskie posiada na podstawie art. 1 ustawy o obywatelstwie z 1962 r. W postanowieniu z 1 lipca 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymał w mocy postanowienie wojewody, wskazując między innymi,

że wojewoda zasadnie zwrócił się do Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej z zapytaniem, na jakiej podstawie wydała zaświadczenie, że przyjazd skarżącego do Polski miał charakter repatriacyjny. Ambasada poinformowała, że zaświadczenie to zostało wydane na podstawie dokumentów znajdujących się w archiwum wydziału konsularnego, i dołączyła w szczególności fotokopie świadectwa urodzenia skarżącego, paszportów konsularnych jego i matki oraz akty nadania obywatelstwa jego ojcu i dziadkowi. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że zgodnie z art. 219 k.p.a. w sytuacji, w której organ administracji nie potwierdzi istnienia stanu faktycznego lub stanu prawnego, którego żąda osoba ubiegająca się o zaświadczenie, wówczas odmawia wydania takiego zaświadczenia. Minister uznał, że „z prowadzonych przez Wojewodę (...) ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu jak również przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego nie wynika, że pan (...) kiedykolwiek uzyskał status repatrianta i nabył obywatelstwo polskie w trybie repatriacji”. Sąd – przyjmując odmienne założenie co do statusu skarżącego jako repatrianta – nie kwestionuje przepisów, które określają ten status, ale kwestionuje przepis przyznający przywilej osobom już zaliczonym do kategorii „uznanych za repatrianta”.

Sąd, który przedstawił pytanie prawne, nie rozstrzyga przy tym problemów interpretacyjnych, jakie nasuwają się w związku z treścią omówionych we wcześniejszych punktach tej części uzasadnienia aktów prawnych obowiązujących w różnych przedziałach czasu. Nie rozważa też na płaszczyźnie materialnej treści żadnej z przesłanek wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS. Argumentacja sądu przekonuje, że sąd z jednej strony zakłada istnienie jakichś cech materialnych „repatrianta” i że trzeba się tymi cechami charakteryzować, by zostać za repatrianta uznanym, z drugiej strony – założenie, że skarżący posiada status repatrianta, opiera na dowodzie w postaci dokumentu, tj. zaświadczenia ambasady polskiej pochodzącego z 2001 r., nie odnosząc się przy tym do odmiennych decyzji organów państwowych. Sąd nie wyróżnia płaszczyzny bycia repatriantem – tu nie rozważa różnic między definicją słownikową i definicją legalną, oraz płaszczyzny „uznania za repatrianta”. Tymczasem trzeba zwrócić uwagę, że nawet szeroka słownikowa definicja „repatrianta” odwołuje się do pewnych uwarunkowań sytuacyjnych, podkreślając, że repatriantem nie jest po prostu każdy, kto wraca do kraju. „Repatriacja” to „powrót do ojczystego kraju osób, które na skutek różnych okoliczności znalazły się czasowo poza jego granicami”, a „repatriant” to „osoba powracająca do kraju po długim pobycie na obczyźnie, zwykle jeniec wojenny, przesiedleńca, uchodźca itp.”. Z kolei „emigracja” to: a) wyjazd z ojczystego kraju do innego państwa w celu osiedlenia się tam na stałe lub na pewien okres; wychodźstwo, b) stały lub okresowy pobyt w innym państwie (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008). Kwalifikując sytuację skarżącego, co najmniej przydatne byłoby więc ustalenie relacji pojęć „repatriant” i „emigrant wracający do kraju”.

Sąd nie ustosunkował się także do istotnego problemu interpretacyjnego, mianowicie czy w ogóle „uznanie za repatrianta” może dotyczyć osoby, która w okresie przebywania za granicą była obywatelem polskim (nie utraciła obywatelstwa polskiego), a także czy za repatrianta (w znaczeniu różnych obowiązujących przepisów) może być uznana każda osoba wracająca z jakiegokolwiek kraju po 22 lipca 1944 r. Tymczasem analiza stanu prawnego dowodzi, że *de lege lata* „uznanie za repatrianta” jest ściśle związane z kwestią obywatelstwa.

Warto tu zauważyć, po pierwsze, że wszyscy uczestnicy postępowania pomijają milczeniem konsekwencje okoliczności, z jakiego kraju skarżący powrócił, inaczej mówiąc – nie odnoszą się do zagadnienia terytorialnego zasięgu repatriacji, tak przecież ważnego w polskich regulacjach prawnych. Po drugie, żaden z uczestników postępowania nie odnosi się do różnic w zakresie form „uznawania za repatrianta” w poszczególnych przedziałach czasowych a wyznaczanych przez kolejno obowiązujące regulacje omówione w punkcie 4. W szczególności sąd nie uzasadnia, na podstawie jakich przepisów przyjmuje, że zaświadczenie wydane przez ambasadę w sprawie skarżącego ma oznaczać uznanie go za repatrianta, i dlaczego przyznaje mu pierwszeństwo przed decyzjami wojewody i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Konieczność rozstrzygnięcia tych kwestii jest aktualna niezależnie od treści reguły intertemporalnej przyjętej przez sąd na potrzeby toczącej się przed nim sprawy. Jest ona istotna dla interpretacji art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, ale także dla interpretacji analogicznych przepisów zawartych we wcześniej obowiązujących aktach normatywnych. Treść art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS jest uwarunkowana konstrukcjami przyjętymi w ustawie o obywatelstwie z 1962 r., ustawie o cudzoziemcach z 1997 r. i ustawie o repatriacji. Jeżeli „uznanie za repatrianta” jest uzależnione od braku obywatelstwa w momencie repatriacji – a na to wskazuje analiza stanu prawnego i praktyki – wówczas na tle kwestionowanego przepisu w ogóle nie powstaje podnoszona przez sąd wątpliwość co do zróżnicowania uznawalności okresów zatrudnienia przed powrotem do Polski w grupie „repatriantów”. Jeszcze raz trzeba wskazać, że sąd w zasadzie zamiennie używa pojęć: „repatriant”, „status repatrianta”, „uznanie za repatrianta”, i zdaje się każdemu z nich nadawać najszerokie, słownikowe znaczenie. Sąd zdaje się przyjmować jako wyjściowe założenie, które legło u podstaw senackiego projektu ustawy o repatriacji – szerokiego rozumienia repatriacji, niezależnego od posiadania obywatelstwa w okresie przebywania za granicą. Tylko, że takie pojęcie repatriacji nie zostało

przyjęte w kolejno obowiązujących aktach normatywnych, z wyjątkiem powojennych repatriacji zbiorowych. Na podstawie analizy pytania prawnego, ale także zakresowego sformułowania jego przedmiotu, można mieć wątpliwość co do tego, czy sąd uwzględni w procesie interpretacji całe otoczenie normatywne ustawy FUS. Na okoliczność tę zwraca uwagę w swym stanowisku Sejm. Chodzi tu o porównanie kwestionowanej regulacji w szczególności z art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. d, który mówi o zaliczeniu do okresów składkowych okresu zatrudnienia obywateli polskich za granicą. Ustawa FUS odróżnia bowiem sytuację repatriantów od sytuacji osób powracających do kraju z emigracji. Tym pierwszym przyznaje przywilej: przywraca się im obywatelstwo i zrównuje ich sytuację z sytuacją innych obywateli.

Problem przedstawiony w pytaniu prawnym można rozważać jeszcze inaczej, czego zresztą sąd także nie czyni: chodzi o rozważenie konsekwencji jednoczesnego obowiązywania: we wcześniejszym stanie prawnym – uchwały Rady Ministrów nr 145, w której zapewniono repatriantom zaopatrzenie emerytalne dla pracowników (§ 2 ust. 3 lit. d), oraz regulacji analogicznych do zakwestionowanego przepisu ustawy o FUS zawartych w kolejno obowiązujących aktach normatywnych z dziedziny emerytur i rent, w aktualnym stanie prawnym – art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, zgodnie z którym decyzja o uznaniu za repatrianta powoduje, że przy ustalaniu prawa takiej osoby do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Rzeczypospolitej Polskiej okresy zatrudnienia za granicą uwzględnia się jako okresy składkowe i zakwestionowanego art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS; w szczególności chodzi o ustalenie, czy i jakie gwarancje wynikają z przepisów powołanych aktów normatywnych z dziedziny repatriacji i jakiej grupy osób dotyczą w poszczególnych przedziałach czasowych.

Przeprowadzona analiza stanu prawnego skłania do wniosku, że w obowiązujących przepisach uregulowano sytuację nie wszystkich osób, które spełniają materialne kryteria repatrianta w najszerszym, bo słownikowym znaczeniu. Pytanie prawne można bowiem interpretować w ten sposób, że sąd kwestionuje zaniechanie legislacyjne: to, że ustawodawca nie uregulował m.in. sytuacji osób, które są pochodzenia polskiego i wskutek uwarunkowań polityczno-historycznych nie utraciły wprawdzie formalnie obywatelstwa polskiego, ale nie miały swobody wyboru co do powrotu do kraju, w szczególności jeśli znalazły się w państwie totalitarnym. Nawet jednak gdyby rozpatrywać kwestię leżącą w tle pytania prawnego w kategoriach nie zaniechania, lecz pominięcia, to i tak zarzutu pominięcia nie można skierować do zakwestionowanego przepisu. Pominięcie tego rodzaju wynika z kolejno obowiązujących regulacji materialnych i intertemporalnych w dziedzinie repatriacji.

Okoliczności te wskazują, że w istocie u podstaw pytania prawnego sądu apelacyjnego leży problem interpretacji i subsumpcji. Tymczasem celem pytania prawnego jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku rozstrzygającego o tym, czy wskazana w pytaniu prawnym norma ma pozostać częścią porządku prawnego i – co więcej – eliminacja tej normy z systemu prawa ma wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Rozstrzygnięcie o zgodności ustawy z Konstytucją jest więc problemem, który wykracza poza wymierzanie sprawiedliwości. Tymczasem pytanie prawne sądu apelacyjnego zostało tak postawione, że odpowiedź na nie wikałaby Trybunał Konstytucyjny w dokonanie subsumpcji stanu faktycznego w sprawie toczącej się przed sądem, a Trybunał ze względu na charakter i cel toczącego się przed nim postępowania nie dysponuje dostatecznymi instrumentami kontroli poprawności aktu subsumpcji dokonywanej przez pytający sąd. Jednym ze środków właściwych do rozwiązywania problemów interpretacyjnych, tak złożonych jak w rozpatrywanej przez sąd sprawie, jest przedstawienie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu w celu usunięcia wątpliwości lub niejasności powstałych na tle stosowanych przepisów ustawowych. W sprawie zawisłej przed sądem chodzi o to, czy sytuacja prawna skarżącego jest na tyle podobna do sytuacji podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS, by skarżący mógł być objęty ustawowym przywilejem, lub do sytuacji podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c i d. W rozważanym przypadku ewentualne przedstawienie zagadnienia prawnego jest na tyle istotne, że odpowiedź pozytywna na zadane pytanie wymagałaby naruszenia przyjętej w kulturze prawnej reguły interpretacyjnej, że do przepisów emerytalnych, zwłaszcza przyznających przywileje, nie stosuje się rozumowania *a simili*, a ponadto zerwania (lub jego modyfikacji co do okresów, w których w systemie prawa nie było odrębnej procedury „uznania za repatrianta”) ze stanowiskiem SN, że sąd jest związany decyzją administracyjną pochodzącą od właściwego organu, wydaną w przewidzianym trybie i na podstawie obowiązującego prawa. Należy przy tym podkreślić, że żadne z omówionych orzeczeń sądowych oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie dotyczyło takich okoliczności, jakie występują w sprawie zawisłej przed pytającym sądem. Sąd – zajmując inne stanowisko niż SN – nie uzasadnił go, w szczególności nie wykazał, że skarżący jest repatriantem według którejkolwiek definicji legalnej. Pojęcie „repatrianta” ewoluowało; z upływem czasu i kolejnymi zmianami stanu prawnego uzyskiwało coraz węższy zakres, aż do wyraźnego zakreślenia terytorialnego zasięgu repatriacji.

Ponieważ sąd apelacyjny nie wskazał szczegółowo przesłanek podjęcia decyzji co do wyboru właściwej reguły intertemporalnej, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że jeśliby jednak sąd zastosował regułę przyjętą w uchwale SN o sygn. akt I UZP 6/08, to jego wątpliwości dotyczyłyby w istocie poszczególnych przepisów

ustawy o repatriacji, a w szczególności treści jej przepisów przejściowych (lub tego, czego w tej treści brak) i relacji do regulacji poprzednio obowiązujących. Jeśliby natomiast zastosował regułę intertemporalną założoną w pytaniu prawnym, to jego wątpliwości dotyczyłyby w istocie wcześniej obowiązującego stanu prawnego, przede wszystkim ustawy o obywatelstwie z 1962 r., w tym braku odrębnej procedury „uznawania za repatrianta”. Zakwestionowany fragment art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS ma tylko charakter „refleksywny” wobec tych innych unormowań. Jeszcze raz należy podkreślić, że ustawa FUS ma charakter swoiście przejściowy, tymczasem pytający sąd zdaje się oczekiwać, że w ustawie tej będą rozstrzygnięcia materialne.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł problem leżący w tle pytania prawnego sądu apelacyjnego. Problem ten ma jednak charakter „rozproszony” w tym znaczeniu, że ma swe źródło w całym zespole regulacji obejmujących różne dziedziny i obowiązujących w różnych zakresach czasowych, przede wszystkim w ustawie o repatriacji. Sąd zadał pytanie prawne co do jednego z elementów owego złożonego mechanizmu, nie uprawdopodobniając, że wyrok Trybunału dotyczący tego jednego „elementu” będzie miał wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

Trybunał zauważył, że analiza akt sądowych wskazuje na brak konsekwencji organów państwa co do kwalifikacji prawnej sytuacji skarżącego; wystarczy choćby porównać decyzje zaliczające okres jego zatrudnienia w Chinach dla przyznania zasiłku przedemerytalnego, zaświadczenie ambasady oraz decyzje wojewody i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2009 r. o odmowie wydania zaświadczenia dotyczącego nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji. Trudno zaprzeczyć, że organy państwowe w momencie powrotu skarżącego do kraju i później działały w taki sposób, który usprawiedliwiał przekonanie skarżącego co do jednoznaczności jego statusu jako repatrianta (np. znajdujące się w aktach sądowych pisma wydziału konsularnego, pisma ZUS co do emerytury ojca skarżącego). Zdaniem Trybunału, okoliczności te nie są bez znaczenia w sprawie toczącej się przed pytającym sądem, w szczególności w świetle wyroku ETPC z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce (skarga nr 10373/05), ale leżą one na płaszczyźnie stosowania prawa, a nie oceny konstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy FUS.

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sąd apelacyjny nie wykazał istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. To znaczy, że postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na marginesie, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że dostrzegł liczne wątpliwości, ujawniające się podczas analizy stanu prawnego dotyczącego statusu repatriantów. Pytanie prawne postawione w niniejszej sprawie jest już kolejnym, które odnosi się do zagadnień z tej dziedziny. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w postanowieniu sygnalizacyjnym z 16 czerwca 2009 r. o sygn. S 4/09 (OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 96) wskazał, iż mając na uwadze cel repatriacji oraz skalę zjawiska, słusznym wydaje się uwzględnienie nietypowych sytuacji osób zatrudnionych za granicą, których składki nie były odprowadzane na polski Fundusz Ubezpieczeń Społecznych przy jednoczesnym braku międzynarodowych umów dwustronnych o świadczeniach wzajemnych. Trybunał Konstytucyjny czuje się zobligowany dodać, że z analizy regulacji prawnych dotyczących repatriantów, obowiązujących przynajmniej od wejścia w życie ustawy o obywatelstwie z 1962 r., wynika, że mimo sygnałów płynących choćby z orzecznictwa sądów administracyjnych i powszechnych nadal brak pogłębionej refleksji nad potrzebą stworzenia regulacji dostosowanej do zmieniających się warunków i upływu czasu, a także mechanizmu umożliwiającego organom stosującym prawo, przede wszystkim sądom, odstępianie w takich wyjątkowych sytuacjach z elementem dawnym, które ze względów aksjologicznych są porównywalne, od reguły interpretacyjnej, że do przepisów emerytalnych, zwłaszcza przyznających przywileje, nie stosuje się rozumowania *a simili*.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

32

POSTANOWIENIE
z dnia 13 marca 2013 r.
Sygn. akt SK 38/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Stanisław Biernat
Leon Kieres – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 marca 2013 r., skargi konstytucyjnej Marii Teresy W., Zofii Albiny W., Jana Mariana W., Tomasza Andrzeja R., Bessie Mary B., Marii Teresy R., Teresy K.R., Andrzeja K., Stanisława K., Elżbiety Marii O., Michała Romana K., Zuzanny K., Olgi K., Jana K., Piotra K., Marka R., Krzysztofa R., Andrzeja R. oraz Marii B.C. o zbadanie zgodności:

art. 3 ust. 1-3 w związku z art. 2 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o likwidacji złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (Dz. U. Nr 47, poz. 344) z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1, art. 46 i art. 77 ust. 2 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.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 10 sierpnia 2011 r. Maria Teresa W., Zofia Albina W., Jan Marian W., Tomasz Andrzej R., Bessie Mary B., Maria Teresa R., Teresa K.R., Andrzej K., Stanisław K., Elżbieta Maria O., Michał Roman K., Zuzanna K., Olga K., Jan K., Piotr K., Marek R., Krzysztof R., Andrzej R. oraz Maria B.C. (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1-3 w związku z art. 2 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o likwidacji złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (Dz. U. Nr 47, poz. 344; dalej: dekret z 1951 r.) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1, art. 46 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Pozwem z 22 października 2004 r. Minister Skarbu Państwa, reprezentowany przez Prokuratorę Generalną Skarbu Państwa, wystąpił przeciwko skarżącym, domagając się – na podstawie art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) – wydania 15 000 sztuk akcji na okaziciela spółki „Jan Götz Okocimski Browar i Zakłady Przemysłowe SA w Okocimiu”. Akcje te zostały zdeponowane przez poprzedników prawnych skarżących w Powszechnym Banku Związkowym S.A. na podstawie umowy z 30 grudnia 1938 r., w związku z ustanowieniem prawa zastawu na rzecz kredytującego działalność spółki i jej akcjonariuszy Amstelbanku N.V. w Amsterdamie. W okresie powojennym, mimo poinformowania zastawnika, nie zostały one odebrane z depozytu, a w związku z przekształceniami polskiego sektora bankowego były przechowywane kolejno przez: Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Handlowy SA w Warszawie oraz Narodowy Bank Polski. Sporne akcje trafiły do rąk skarżących w wyniku powództwa wytoczonego przez nich przeciwko Narodowemu Bankowi Polskiemu, na podstawie zawartej w toku tego postępowania ugody sądowej. Tymczasem według

twierdzeń powoda (Ministra Skarbu Państwa), przeszły one na własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów zaskarżonego dekretu z 1951 r. Wyrokiem z 16 marca 2010 r. (sygn. akt III C 2050/04) Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo Ministra Skarbu Państwa. Wyrokiem z 24 marca 2011 r. (sygn. VI ACa 788/10) Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał jednak zasadność apelacji strony powodowej i zobowiązał skarżących (pozwanych) do wydania akcji.

W opinii skarżących, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 marca 2011 r. (sygn. akt VI ACa 788/10) został oparty nie tylko na art. 222 § 1 k.c., ale – pośrednio – również na przepisach dekretu z 1951 r., co ma przesądzać o uznaniu tego aktu prawnego za obowiązujący w rozumieniu 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). Nawet gdyby przyjąć, że przepisy dekretu z 1951 r. utraciły moc obowiązującą, orzeczenie o ich konstytucyjności jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Skarżący wywodzą bowiem, że zakwestionowana regulacja narusza: zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), konstytucyjne gwarancje prawa własności ujmowane w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasady wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) i przypadku rzeczy (art. 46 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Naruszenia art. 2 Konstytucji i wywodzonych z niego zasad określoności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa skarżący upatrują w tym, że przepisy art. 3 w związku z art. 2 dekretu z 1951 r., wprowadzając instytucję przypadku nieodebranych przedwojennych depozytów, nie określiły postępowania w sprawie przejścia własności, trybu postępowania i właściwych organów. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2004 r. (sygn. akt K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20), wskazują oni, że skoro za niekonstytucyjne zostało uznane rozwiązanie pozwalające na określenie zasad przejścia własności w akcie rangi podustawowej, to tym bardziej zasługuje na negatywną ocenę odjęcie własności na podstawie aktu normatywnego, który w ogóle nie reguluje tych zagadnień. Unormowanie to budzi także wątpliwości co do zakresu przejętych praw, co jest szczególnie widoczne w wypadku papierów wartościowych.

Zakwestionowana regulacja, skutkująca przejściem własności przedwojennych depozytów na Skarb Państwa, ma także naruszać konstytucyjny standard ochrony własności, i to w sposób nieuzasadniony koniecznością ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżących, dekret z 1951 r. miał na celu zlikwidowanie problemów, z jakimi borykali się funkcjonariusze instytucji państwowych, i pozwolić na uporządkowanie „zmagazynowanych” przez nie przedmiotów. Był więc aktem pozwalającym – „przy zachowaniu pozorów legalności” – zdecydować, co czynić z przedmiotami nieodebranymi po wojnie. Przy takim założeniu, zakwestionowana regulacja nie spełnia wywodzonych z art. 31 ust. 3 Konstytucji kryteriów niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*; narusza ponadto istotę praw właścicieli zdeponowanych przedmiotów.

Według skarżących, regulacja dekretu z 1951 r., prowadząc do przymusowego odjęcia własności nieokreślonego indywidualnie kręgu podmiotów, wypełnia treść konstytucyjnego pojęcia wyłączenia. W analizowanym wypadku zostało ono jednak dokonane w sytuacji, która nie wymagała tego typu działań, oraz bez słusznego odszkodowania.

W przekonaniu skarżących, zakwestionowane przepisy naruszają wreszcie konstytucyjne gwarancje prawa do sądu i – ujmowane w powiązaniu z nimi – reguły orzekania o przypadku rzeczy. Skoro konstytucyjnie niedopuszczalne jest orzekanie o odjęciu prawa własności bez kontroli sądowej, to tym bardziej niedopuszczalne jest odjęcie własności bez wydania jakiegokolwiek decyzji czy orzeczenia. Rozwiązanie takie uniemożliwia bowiem zainteresowanym skorzystanie z proceduralnych gwarancji składających się na treść prawa do sądu.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 sierpnia 2011 r. pełnomocnik skarżących został wezwany do wyjaśnienia, w jaki sposób zaskarżone przepisy stanowiły podstawę wydania orzeczenia, z wydaniem którego skarżący łączą zarzut naruszenia ich konstytucyjnych praw, oraz w jaki sposób zaskarżone przepisy prowadzą do naruszenia konstytucyjnych praw skarżących. W piśmie z 12 września 2011 r. pełnomocnik skarżących odpowiedział, że sąd drugiej instancji, wydając wyrok reformatoryjny, uwzględnił zarzut naruszenia art. 222 § 1 k.c. w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 2 dekretu z 1951 r. Ponadto wskazał, że sąd apelacyjny, ustalając, że akcje przeszły na własność Skarbu Państwa, dokonał wykładni i zastosował przepisy dekretu z 1951 r. określające, kto stał się właścicielem przedmiotowych akcji.

3. Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie tymczasowe z 30 maja 2012 r. (sygn. Ts 244/11) wstrzymujące wykonanie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, VI Wydziału Cywilnego z 24 marca 2011 r. (sygn. akt VI ACa 788/10), do czasu zakończenia przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej.

4. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 27 września 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK.

W ocenie Marszałka Sejmu, przyjęty sposób określenia przedmiotu kontroli jest wysoce nieprecyzyjny i zacieśnia różnicę pomiędzy przepisem będącym podstawą rozstrzygnięcia w konkretnej, indywidualnej sprawie a innymi przepisami tego samego lub innego aktu prawnego, które składają się na tzw. kontekst normatywny (otoczenie normatywne), w jakim funkcjonuje kwestionowana regulacja. Przedmiotem kontroli konstytucyjności inicjowanej w trybie skargowym nie może być jakikolwiek przepis, który – choćby w sposób pośredni – został uwzględniony przez sąd podczas jurydycznej oceny określonego zdarzenia czy też stanu faktycznego, ale tylko taki, który stanowił podstawę prawną konkretnego rozstrzygnięcia wydanego w indywidualnej sprawie – czy to w sferze materialnoprawnej czy też procesowej. W rezultacie Marszałek Sejmu stwierdził, że: „(...) skarżący wskazują w charakterze przedmiotu kontroli art. 2 oraz art. 3 ust. 2 i ust. 3 dekretu, [ale] nie przytaczają w istocie żadnych zarzutów, które mogłyby wesprzeć zarzut niezgodności tych przepisów ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi (art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1, art. 46, art. 7 ust. 2 Konstytucji)”. Przemawia to za umorzeniem postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 2 oraz art. 3 ust. 2 i 3 dekretu z 1951 r. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wątpliwości nieco innej natury Marszałek Sejmu sformułował wobec art. 3 ust. 1 dekretu z 1951 r. Jego zdaniem, dyskusyjne jest, czy istotnie stanowił on „podstawę prawną ostatecznego orzeczenia” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem procesu toczącego się pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a skarżącymi, i zakończony wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 marca 2011 r., było wydanie 15 000 sztuk akcji spółki „Jan Götz Okocimski Browar i Zakłady Przemysłowe SA w Okocimiu”, a podstawą materialnoprawną żądania strony powodowej był art. 222 § 1 k.c., normujący roszczenie windykacyjne (widybywcze). Sąd w procesie windykacyjnym dokonuje ustalenia przysługującego powodowi prawa własności. Treść rozstrzygnięcia sądu nie wyczerpuje się jednak w tym stwierdzeniu, ale opiewa na wydanie rzeczy. Stąd też przepisy, na podstawie których sąd ustalił (w sposób deklaracyjny) prawo własności powoda (np. regulujące zasady przeniesienia własności, przemilczenia, zasiedzenia) trudno uznać – dowodzi Marszałek Sejmu – za bezpośrednią podstawę orzeczenia.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w całości ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów (na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Odwołując się szeroko do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyjaśnił, że problem oceny mocy obowiązującej przepisów dekretu z 1951 r. wiąże się z zagadnieniem dopuszczalności ich oceny – jako prawodawstwa przedkonstytucyjnego – w świetle przepisów Konstytucji z 1997 r. Kwestie te mają znaczenie tym poważniejsze, że kontrola konstytucyjności prawa jest procesem o celach i skutkach przede wszystkim perspektywnych. W opinii Marszałka Sejmu, dekret z 1951 r. utracił moc obowiązującą i nie stanowi już elementu obowiązującego systemu prawa. Wprawdzie nie został on uchylony wyraźną normą derogującą, ale skutek taki należy wiązać z wejściem w życie późniejszej regulacji o szerszym zakresie zastosowania – tj. dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184, ze zm.; dalej: dekret z 1954 r.).

W rozważanym wypadku nie istnieje też konieczność skorzystania z instytucji określonej w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Przepis ten nie ma bowiem zastosowania „w odniesieniu do przedkonstytucyjnych aktów nacjonalizacyjnych operujących konstrukcją przejścia własności na Państwo (Skarb Państwa) z mocy prawa (*ex lege*), bez wydania indywidualnie adresowanej decyzji lub orzeczenia”.

Marszałek Sejmu odnotował ponadto, przytaczając stosowne przykłady, że Trybunał Konstytucyjny podobne stanowisko zajmował także w innych sprawach dotyczących przedkonstytucyjnych aktów prawnych, zwłaszcza o „skutkach nacjonalizacyjnych”, wskazując, że poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, „skonsumowały się” przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.

5. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 20 grudnia 2012 r. wniósł o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Według Prokuratora Generalnego, pomimo to, że dekret z 1951 r. nie został nigdy formalnie derogowany, jego „faktyczna utrata mocy obowiązującej” wynika z dwóch okoliczności. Po pierwsze, normy w nim zamieszczone mają charakter epizodyczny, „gdyż po uregulowaniu określonych w nim stosunków prawnych w sposób oczywisty i nieodwracalny skonsumowały się”. Po drugie zaś, 22 września 1954 r. wszedł w życie dekret z 1954 r., który – w przeciwieństwie do dekretu z 1951 r. – nie miał charakteru epizodycznego i z założenia perspektywnie i całościowo regulował zasady postępowania z depozytami znajdującymi się w posiadaniu różnego

rodzaju „instytucji”, jak również ustalał materialnoprawne skutki nieodebrania („niepodjęcia”) depozytu. Końcowy moment obowiązywania dekretu z 1951 r. – konstatuje Prokurator Generalny – wyznacza data wejścia w życie dekretu z 1954 r.

W dalszej części pisma procesowego Prokurator Generalny uzupełnił swój wywód, wyjaśniając, że: „(...) dekret [z 1951 r.] nie jest aktem prawnym obowiązującym, bowiem w zakresie, w jakim dotyczy depozytów i zastawów złożonych przed dniem 9 maja 1945 r., które, na zasadzie art. 3 ust. 1 dekretu, przeszły na własność Państwa, miał charakter aktu prawnego epizodycznego – jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym (w tym wypadku – upływu sześciomiesięcznego terminu od daty wejścia w życie dekretu). Okoliczność ta uzasadnia nie tylko stwierdzenie prostego faktu, iż dekret nie stanowi już elementu systemu prawa, ale również tego, że obecnie nie może być stosowany przez organy władzy publicznej do kształtowania sytuacji prawnej adresatów (...). Obecnie nie jest zatem możliwe, na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 dekretu, odjęcie prawa własności złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów. Z faktu zaś, że przepis zachowuje – w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – moc obowiązującą tak długo, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa, nie można natomiast wyprowadzić wniosku, że dotyczy to każdej sytuacji, w której sąd lub organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych i odwołanie się do przepisów regulujących daną materię w przeszłości nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego (...)”.

Prokurator Generalny, posiłkując się tezami zaczerpniętymi z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących przepisów przedkonstytucyjnych, stwierdził również, iż w analizowanej sprawie nie zaktualizowała się przesłanka, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

6. W piśmie z 20 sierpnia 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK nie zgłasza udziału w postępowaniu toczącym się na podstawie skargi konstytucyjnej skarżących.

7. W piśmie z 14 listopada 2012 r. – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny poprosił o ustosunkowanie do zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa.

W odpowiedzi Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa przesłała do Trybunału Konstytucyjnego pismo procesowe z 5 grudnia 2012 r., w którym przede wszystkim zaakcentowała brak podstaw do wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 marca 2011 r. (sygn. akt VI ACa 788/10) i wskazała argumenty za jego uchycieniem. W drugiej części pisma, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdziła zaś, że dekret z 1951 r. nie obowiązuje, ponieważ jego skutki „nastąpiły w całości w przeszłości, wraz z przejściem własności wskazanych w nim przedmiotów na własność Skarbu Państwa”. Podsumowując – zdaniem Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – zaskarżone przepisy mają obecnie znaczenie wyłącznie dla ustalenia skutków zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dekret z dnia 6 września 1951 r. o likwidacji złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (Dz. U. Nr 47, poz. 344; dalej: dekret z 1951 r.) dotyczył wszelkich ruchomości, papierów wartościowych i dokumentów, które zostały złożone przed 9 maja 1945 r. do depozytu, na przechowanie lub jako zastaw, kaucja lub wadium. Swoim zakresem przedmiotowym obejmował również złożone przed 9 maja 1945 r. do inkasa weksle, чеки i inne dokumenty, znajdujące się w posiadaniu władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych oraz banków i instytucji kredytowych. Deponenci, zastawcy i zleceniodawcy lub osoby, które wstąpiły w ich prawa, byli zobowiązani w terminie 6 miesięcy od daty ogłoszenia dekretu odebrać ruchomości, papiery wartościowe i dokumenty. Dekret z 1951 r. stanowił ponadto, że warunkiem odebrania depozytu było uprzednie zaspokojenie przypadających przechowawcy należności za przechowanie oraz należności zabezpieczonych zastawem. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dekretu z 1951 r., depozyty, które nie zostały odebrane we wskazanym terminie, przechodziły

na „własność Państwa”. Zarazem jego art. 3 ust. 2 przewidywał, że ust. 1 tego artykułu nie ma zastosowania w wypadku, gdy wydanie depozytu nie może nastąpić z przyczyn przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawa dewizowego, a uprawniony podmiot zgłosił swoje prawa do depozytu w przewidzianym terminie. Tym samym ustęp ten wyłączał spod działania dekretu z 1951 r. wszystkie te depozyty, które były objęte reglamentacją przewidzianą w obowiązującym ówczesnie prawie dewizowym.

Deklarowanym celem dekretu z 1951 r. było uregulowanie sytuacji prawnej przedwojennych depozytów, powierzonych przechowawcom będącym instytucjami publicznymi lub kredytowymi, i nieodebranych w określonym terminie przez uprawnione do tego osoby. Trybunał Konstytucyjny nie ocenił w tym miejscu, czy i ewentualnie w jakim stopniu za przyjętą regulacją przemawiały inne racje polityczno-prawne, w szczególności dążenie do „nacionalizacji” wymienionych wartości.

Zakwestionowany art. 3 ust. 1-3 dekretu z 1951 r., przytoczony *in extenso*, stanowił, że:

„1. Przedmioty oddane do depozytu, na przechowanie lub jako zastaw, kaucja albo wadium, nie odebrane w terminie przewidzianym w art. 2, przechodzą na własność Państwa po uprzednim zaspokojeniu z tych depozytów przypadających instytucji należności za przechowanie i należności zabezpieczonych zastawem lub po uznaniu przez instytucję, że należności jej nie mogą być zaspokojone z przedmiotu depozytu.

2. Przepis ust. 1 nie ma zastosowania w przypadku, gdy wydanie depozytu nie może nastąpić z przyczyn przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawa dewizowego, a uprawniony zgłosił swoje prawa do depozytu w terminie przewidzianym w art. 2.

3. Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości określi zasady postępowania co do depozytów, które przejdą na własność Państwa”.

Z kolei zgodnie z przywołanym przez skarżących „związkowo” art. 2 dekretu z 1951 r.: „Deponenci, zastawcy i zleceniodawcy lub osoby, które wstąpiły w ich prawa, obowiązani są w terminie 6 miesięcy od daty ogłoszenia niniejszego dekretu odebrać ruchomości, papiery wartościowe i dokumenty wymienione w art. 1 po uprzednim zaspokojeniu przypadających instytucji należności za przechowanie i należności zabezpieczonych zastawem”.

Charakter wykonawczy miało, wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 3 ust. 3 dekretu z 1951 r., zarządzenie Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 1952 r. w sprawie zasad postępowania co do złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (M. P. Nr 85-A, poz. 1342).

2. Dekret z 1951 r. nigdy nie został uchylony wyraźnym przepisem derogującym i jako regulacja epizodyczna wyczerpał swój zakres zastosowania wraz z upływem czasu, który jego normy przewidywały na dokonanie przekształceń w prawie własności niepodjętych depozytów. Skutku derogującego nie można też wiązać z wejściem w życie późniejszej regulacji o charakterze bardziej ogólnym – tj. dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41, poz. 184, ze zm.; dalej: dekret z 1954 r.). Zgodnie z art. 1 dekretu z 1954 r.: „Depozyty w sądach, prokuraturach, organach administracji państwowej, w instytucjach państwowych i społecznych oraz w bankach, przedsiębiorstwach państwowych i jednostkach spółdzielczych – zwanych dalej «instytucjami» – przechodzą na własność Państwa w razie niepodjęcia ich przez osoby uprawnione do odbioru mimo wezwania i upływu terminów wskazanych w dekrecie”, z wyjątkiem sytuacji, w których wydanie depozytu nie mogło nastąpić z przyczyn przewidzianych w przepisach prawa dewizowego. Z kolei według art. 2 dekretu z 1954 r.: „Depozytami w rozumieniu dekretu są sumy pieniężne, papiery wartościowe i rzeczy złożone do depozytu, na zachowanie albo jako kaucje lub wadia, dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane, co do których zapadło prawomocne orzeczenie o wydaniu ich uprawnionemu, oraz rzeczy znalezione lub inne cudze rzeczy pozostające we władaniu instytucji”. Z uwagi na szerszy zakres normowania przepisy dekretu z 1954 r. miały – z założenia w sposób całościowy – uregulować kwestię zwrotu i dysponowania niepodjętymi depozytami, znajdującymi się we władaniu różnych instytucji państwowych. Potwierdza to treść art. 7 ust. 1 dekretu z 1954 r., zgodnie z którym do niepodjętych depozytów, które w dniu wejścia w życie nowej regulacji znajdują się we władaniu ww. instytucji, stosuje się przepisy nowe, z zaliczeniem na poczet terminów przewidzianych w art. 4 dekretu z 1954 r. czasu, przez jaki w nich pozostawały (powyższa regulacja nie naruszała, rzecz jasna, skutków prawnych, które już nastąpiły na podstawie wcześniej wydanych przepisów). Do analogicznych wniosków prowadzi również art. 8 dekretu z 1954 r., określający – jak należy przyjąć, w sposób wyczerpujący – katalog sytuacji, do których jego przepisy nie znajdowały zastosowania (zob. też np. J. Broł, *Depozyty sądowe. Praktyka sądowa. Wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2003, s. 107-110; wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20).

Dekret z 1954 r. – wbrew stanowisku Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego – nie dokonał „milczącej” (domyślnej) derogacji dekretu z 1951 r. Normował on problematykę nieodebranych depozytów na przyszłość, obejmując swoim zakresem również wszystkie te sytuacje, które z różnych powodów, w tym ze względu

na złożone okoliczności faktyczne czasów powojennych, wcześniejsza epizodyczna regulacja (dekret z 1951 r.) – w zamyśle o ograniczonym temporalnym i przedmiotowym zakresie zastosowania – nie zdołała skutecznie rozwiązać. Tym samym relacji między dekretem z 1951 r. a dekretem z 1954 r. nie wyznacza reguła *lex posteriori derogat legi priori*.

3. W każdym stadium postępowania – co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie (zob. np. postanowienie TK z 16 marca 2005 r., sygn. SK 41/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 31; wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, oraz powołane tam orzecznictwo) – należy badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe, które skutkują obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Postępowanie powinno zostać umorzone na posiedzeniu niejawnym między innymi wtedy, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny i gdy nie zachodzi konieczność kontynuowania tego postępowania wobec przepisu nieobowiązującego (art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zasadniczą kwestią wstępną wymagającą rozstrzygnięcia jest zatem potwierdzenie mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów dekretu z 1951 r., zgodnie z wykładnią pojęcia „obowiązywanie prawa” przyjmowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenie to ma w tym wypadku charakter pierwotny względem ewentualnych innych zagadnień formalnych warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy, a zarazem stanowi dostateczną podstawę umorzenia postępowania.

4. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał stanowisko zajęte w licznych wcześniejszych orzeczeniach, że przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. np. jeden zamiast wielu, wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Formalne uchylene lub zmiana przepisu nie zawsze bowiem oznacza utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych – w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym obowiązywał.

Równocześnie należy przypomnieć, że pojęcia „obowiązywania prawa” nie można łączyć automatycznie z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń) nie oznacza *per se*, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego (zob. np. postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44 i powołane tam orzeczenia). To, że skutki wywołane w następstwie wejścia w życie aktu normatywnego trwają nadal, nie jest (nie musi być) równoważne temu, że zachowuje on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny stoi bowiem na stanowisku, że przepis nie obowiązuje na przykład w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym.

5. Linia orzecnicza Trybunału Konstytucyjnego dotycząca kontroli konstytucyjności przepisów przedkonstytucyjnych, które wyczerpały swą moc obowiązującą przez tzw. jednorazowe zastosowanie w przeszłości, została ugruntowana między innymi wydanymi w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowieniami z 6 listopada 2008 r. (sygn. P 5/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 163) i 28 listopada 2001 r. (sygn. SK 5/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 266). Ustalenia te, ważące również dla rozstrzygnięcia analizowanej sprawy, opierają się na założeniu, że właściwość rzeczowa Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje przepisów charakteryzujących się – ujętymi kumulatywnie – dwiema cechami: uchwaleniem i wejściem w życie przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. oraz wywołaniem („skonsumowaniem”) w tym okresie przewidzianych w nich skutków prawnych, najczęściej *ex lege*, w sposób jednokrotny i niepowtarzalny. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje, że przepisy te ukształtowały stosunki prawne w sposób trwały i ciągły bądź przesądziły następstwa prawne zdarzeń i zachowań *pro futuro*, stanowiąc ich podstawę prawną (źródło) również pod rządami obowiązujących regulacji konstytucyjnych.

Najpełniej Trybunał Konstytucyjny odniósł się do problematyki czasowego zakresu stosowania Konstytucji i dopuszczalności kontroli przepisów przedkonstytucyjnych w zakresie, w jakim wywołały one już skutki prawne przed wejściem w życie Konstytucji, we wspomnianym wcześniej postanowieniu z 6 listopada 2008 r. (sygn. P 5/07), w którym stwierdził między innymi, że: „Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmował, że

«co do zasady przepisy przedkonstytucyjne nie są wykluczone z grupy tych, które mogą podlegać merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ich zgodności z Konstytucją z 1997 r. Warunkiem, od którego zależy dopuszczalność takiej kontroli, jest jednak to, aby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać Konstytucja. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, skonsumowały się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20)» (sygn. SK 49/05, s. 396). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na fakt, że nowa Konstytucja jest źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych, które nie przysługiwały przed dniem jej wejścia w życie, a z dniem tym w niektórych dziedzinach doszło do istotnego zawężenia swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy zwykłemu (tak m.in. orzeczenie z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, s. 916). To oznacza, że przed 17 października 1997 r. zakres swobody regulacyjnej w niektórych dziedzinach był szerszy niż po tej dacie. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał w związku z tym jednoznacznie, że «Konstytucja nie zawiera przepisu, który dawałby podstawę do stosowania przewidzianych w niej unormowań do zdarzeń, które nastąpiły przed jej wejściem w życie» (postanowienie z 18 stycznia 2006 r., sygn. P 2/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 10, s. 125). (...) Konstytucja stanowi podstawę oceny treści aktów normatywnych obowiązujących po jej wejściu w życie. Akty normatywne obowiązujące przed jej wejściem muszą być zgodne z Konstytucją w takim zakresie, w jakim akty te obowiązują, normując określone zachowania podejmowane od 17 października 1997 r. Natomiast w zakresie, w jakim organy stosujące prawo odwołują się do norm prawnych obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji, ustalając skutki prawne zdarzeń i zachowań, które miały miejsce przed wejściem w życie Konstytucji, kwestia zgodności tych norm z obecną Konstytucją nie ma istotnego znaczenia dla ustalenia tych skutków. Konstytucja nie działa wstecz i nie może stanowić podstawy do podważania i odwracania skutków prawnych aktów normatywnych obowiązujących przed jej wejściem w życie, z tego powodu, że nie odpowiadają one standardom zawartym w obecnych regulacjach konstytucyjnych. Podstawę badania konstytucyjności aktów normatywnych mogą stanowić wyłącznie regulacje konstytucyjne obowiązujące w okresie obowiązywania badanych przepisów. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do badania zgodności przepisów przedkonstytucyjnych z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi przed 17 października 1997 r.».

Zbieżne stanowisko – *mutatis mutandis* – co do kierunku oceny tzw. przepisów skonsumowanych przed wejściem w życie Konstytucji z tezami postanowienia z 6 listopada 2008 r. (sygn. akt P 5/07) Trybunał Konstytucyjny zajął ponadto w postanowieniach z: 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01; 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04; 29 czerwca 2005 r., sygn. Ts 58/04 (OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 110); 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 4/03 (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143); 2 marca 2009 r., sygn. Ts 251/06 (OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 88); 1 marca 2010 r., sygn. P 107/08 (OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27); a także w wyroku z 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05 (OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39).

6. Zgodnie z art. 2 i art. 9 dekretu z 1951 r., statuowane przezeń skutki prawne – przynajmniej w podstawowej warstwie regulacyjnej – nastąpiły z upływem 6 miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Innymi słowy skutek w postaci przejścia na państwo (Skarb Państwa) własności dokumentów zdeponowanych przed 9 maja 1945 r. i nieodebranych we wskazanym terminie nastąpił wiele lat temu, przy czym – co istotne – dokonało się to *ex lege* bez aktów stosowania prawa.

Kierując się dotychczasową linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy dekretu z 1951 r. utraciły moc obowiązującą i nie stanowią już elementu obowiązującego systemu prawa. Pomimo braku formalnej, wyraźnej derogacji mają one obecnie znaczenie wyłącznie dla ustalenia skutków zdarzeń prawnych, które wystąpiły przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.; ich skutki nastąpiły w całości w przeszłości, wraz z przejściem własności niepodjętych depozytów na Skarb Państwa, które to skutki – z dzisiejszej perspektywy – mogą być ustalane jedynie *ex post* w sposób deklaratoryjny. Następstwa zaskarżonych przepisów mają charakter trwały i nieodwracalny, zarówno w aspekcie prawnym, jak i ekonomicznym – zwłaszcza wówczas, kiedy przedmioty stanowiące przedwojenne depozyty nie znajdują się już we władaniu instytucji państwowych.

7. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie, czy pomimo stwierdzenia utarty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów dekretu z 1951 r. nie istnieją racje, aby *in casu* kontynuować kontrolę ich konstytucyjności na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, który dopuszcza orzekanie o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw

(na ten temat, jeden zamiast wielu, wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11, i cytowane tam orzecznictwo). Przesłanką kontroli konstytucyjności w takich warunkach jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi zaś, jeżeli:

- przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;

- nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

- ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Trybunał Konstytucyjny sformułował jednocześnie dwie dodatkowe reguły. Po pierwsze, jeżeli w konkretnej sprawie istnieje wątpliwość co do spełnienia powyższych przesłanek, należy ją tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy. Po drugie, art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie stanowi, że Trybunał może wydać wyrok merytoryczny jedynie wtedy, gdy stwierdza niezgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją w zakresie praw i wolności konstytucyjnych. Uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie przesądza *per se* o kierunku rozstrzygnięcia.

Uwzględnwszy dyrektywy zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje. W sprawie, która dała asumpt do wniesienia skargi konstytucyjnej, strona powodowa wystąpiła przeciwko pozwanym (skarżącym w niniejszym postępowaniu) z roszczeniem windykacyjnym na podstawie art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Na gruncie tego przepisu podmiotem legitymowanym biernie jest osoba faktycznie władająca cudzą rzeczą bez tytułu prawnego, a celem roszczenia jest przywrócenie właścicielowi władztwa nad rzeczą. Jedną z przesłanek zastosowania art. 222 § 1 k.c., oprócz tego, że rzeczą musi władać osoba do tego nieuprawniona, jest więc przysługiwanie podmiotowi występującemu z roszczeniem prawa własności do rzeczy, co w toku postępowania musi ustalić sąd.

W wypadku skarżących, utrata prawa własności spornych akcji na rzecz Skarbu Państwa została uznana na podstawie przepisów dekretu z 1951 r. W tym też zakresie dekret ten został przez skarżących wskazany jako podstawa rozstrzygnięcia w ich sprawie. Innymi słowy art. 3 ust. 1-3 w związku z art. 2 dekretu z 1951 r. zostały przez sąd apelacyjny wykorzystane w celu ustalenia, czy zmaterializowała się jedna z przesłanek roszczenia windykacyjnego, to znaczy czy w przeszłości, na mocy przepisów dekretu z 1951 r., nastąpiła zmiana właściciela akcji (co miało podstawowe znaczenie dla dopuszczalności wspomnianego roszczenia). W sensie ścisłym przepisy dekretu z 1951 r. nie były bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia sprawy skarżących, jej przedmiot stanowiło bowiem roszczenie właściciela wynikające z art. 222 § 1 k.c. Jak trafnie wyjaśnił to w uzasadnieniu swojego wyroku sąd apelacyjny: „Sąd rozstrzygający niniejszą sprawę stosuje dekret z 6 września 1951 r. w tym tylko znaczeniu, że obowiązany jest uwzględnić, jako jedną z przesłanek wydawanego rozstrzygnięcia, stan prawny wynikający z zawartych w nim regulacji, to jest powstanie skutku prawnego w postaci przejścia *ex lege* na własność Skarbu Państwa depozytów nieodebranych przez podmioty uprawnione w terminie określonym w dekrecie” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, VI Wydziału Cywilnego z 24 marca 2011 r., sygn. akt VI ACa 788/10).

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy postępowanie w niniejszej sprawie powinno być kontynuowane na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, trzeba wyjaśnić, czy ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 3 ust. 1-3 w związku z art. 2 dekretu z 1951 r. może stanowić skuteczny środek przywrócenia ochrony praw skarżących naruszonych obowiązywaniem kwestionowanych regulacji. Instytucją prawną służącą tym celom jest przede wszystkim wznowienie postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji, art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.). W tym zakresie należy jednak zaznaczyć, że – po pierwsze – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zakres ewentualnego działania art. 190 ust. 4 Konstytucji nie obejmuje okresu przed datą wejścia w życie Konstytucji. Także inne działania sanacyjne w zakresie konstytucyjności (np. odszkodowawcze) muszą uwzględniać okoliczność, iż niekonstytucyjność zaskarżonych aktów następuje z datą ogłoszenia niniejszego wyroku” (wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; zob. M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 54 i n. oraz cytowane tam orzecznictwo i piśmiennictwo). Zakres czasowy skutków wyroku sądu konstytucyjnego w sferze stosowania prawa jest więc limitowany, co w wypadku skarżących oznacza brak możliwości „odwrócenia” następstw prawnych obowiązywania dekretu z 1951 r., które ziściły się przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji i które wpłynęły na ich tytuł prawny do akcji spółki. Warto także przypomnieć, że wznowienie postępowania w rozumieniu przyjętym w art. 190 ust. 4 Konstytucji – co do zasady – nie obejmuje sytuacji, gdy pozycja prawna jednostki została

ukształtowana *ex lege*, bez żadnego aktu stosowania prawa, który potencjalnie mógłby zostać zrewidowany, i procedury, która z kolei mogłaby posłużyć celom sanacyjnym. Po drugie, wznowienie postępowania, którego przedmiotem było roszczenie windykacyjne, nie doprowadzi do zmiany tytułu prawnego do akcji, ponieważ – niezależnie od tego, że skutki wyroku Trybunału mają ograniczony zakres czasowy i nie obejmują okresu, kiedy na podstawie dekretu z 1951 r. następowały przewłaszczenia – dotyczy ono zupełnie innego zagadnienia (wydania akcji), a poczynione w jego toku ustalenia na temat prawa własności akcji odgrywają rolę jedynie posiłkową (służą ustaleniu okoliczności, które miały miejsce w przeszłości, istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii wydania bądź niewydania spornego przedmiotu).

8. W skardze konstytucyjnej skarżący powołują się na uzasadnienie wyroku TK z 16 marca 2004 r. (sygn. K 22/03), dostrzegając w nim rozstrzygnięcie merytorycznie bliskie problematyce niniejszej sprawy. Wspomnianym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. niezgodność z art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, zawartego w dekrete z 1954 r. Podstawowa różnica występująca między obu sprawami polega na tym, że na podstawie dekretu z 1954 r. były wydawane akty stosowania prawa (brak skutków *ex lege*), co nie obligowało do umorzenia postępowania w sprawie z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego.

9. Zważywszy powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych art. 3 ust. 1-3 w związku z art. 2 dekretu z 1951 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu.

10. Zarazem Trybunał Konstytucyjny pragnie po raz kolejny podkreślić (zob. np. postanowienie TK z 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07), że jest świadomy naruszeń praw człowieka w okresie przed 1989 r., jak również stanowienia w tym czasie aktów normatywnych niespełniających obecnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Nie jest wykluczone, że normy i zasady konstytucyjne mogą wymagać od państwa naprawienia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej podjęte przed 17 października 1997 r., w tym także szkód wyrządzonych przed upływem wielu dziesięcioleci. W takim wypadku wymagane byłoby jednak ustanowienie odpowiednich regulacji ustawowych, które skorygują skutki naruszeń prawa w przeszłości, biorąc pod uwagę zarówno interesy osób poszkodowanych tymi naruszeniami, słusze interesy innych osób oraz interes ogólnospołeczny, a w szczególności wymóg zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Dotyczy to w szczególności tych norm prawnych, które utraciły moc obowiązującą i stanowią jedynie podstawę oceny skutków prawnych zdarzeń z przeszłości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

33

POSTANOWIENIE
z dnia 13 marca 2013 r.
Sygn. akt SK 38/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący
Stanisław Biernat
Leon Kieres – sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Andrzej Wróbel,

w związku ze skargą konstytucyjną Marii Teresy W., Zofii Albiny W., Jana Mariana W., Tomasza Andrzeja R., Bessie Mary B., Marii Teresy R., Teresy K.R., Andrzeja K., Stanisława K., Elżbiety Marii O., Michała Romana K., Zuzanny K., Olgi K., Jana K., Piotra K., Marka R., Krzysztofa R., Andrzeja R. oraz Marii B.C. o zbadanie zgodności:

art. 3 ust. 1-3 w związku z art. 2 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o likwidacji złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów (Dz. U. Nr 47, poz. 344) z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3, art. 21 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1, art. 46 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 50 ust. 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) uchylić postanowienie tymczasowe z 30 maja 2012 r. (sygn. akt Ts 244/11), wstrzymujące wykonanie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, VI Wydziału Cywilnego z 24 marca 2011 r. (sygn. akt VI ACa 788/10).

UZASADNIENIE

30 maja 2012 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie tymczasowe wstrzymujące wykonanie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, VI Wydziału Cywilnego z 24 marca 2011 r. (sygn. akt VI ACa 788/10) do czasu zakończenia przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej Marii Teresy W., Zofii Albiny W., Jana Mariana W., Tomasza Andrzeja R., Bessie Mary B., Marii Teresy R., Teresy K.R., Andrzeja K., Stanisława K., Elżbiety Marii O., Michała Romana K., Zuzanny K., Olgi K., Jana K., Piotra K., Marka R., Krzysztofa R., Andrzeja R. oraz Marii B.C. (dalej: skarżący).

13 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił o umorzeniu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej skarżących (sygn. SK 38/12).

W związku z umorzeniem postępowania w sprawie skarżących Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustały przyczyny wydania postanowienia tymczasowego. Wobec powyższego, działając na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Trybunał postanowił o uchyleniu postanowienia tymczasowego z 30 maja 2012 r.

34

POSTANOWIENIE
z dnia 20 marca 2013 r.
Sygn. akt P 35/11

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 marca 2013 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Kościanie:

czy art. 213, art. 214 § 1 i 2, art. 216 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) oraz art. 619 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) są zgodne z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 25 lutego 2011 r. (sygn. akt I Ns 730/08) Sąd Rejonowy w Kościanie, Wydział I Cywilny (dalej: sąd pytający), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 213, art. 214 § 1 i 2, art. 216 § 2 i 3 k.c. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) oraz art. 619 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) są zgodne z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyniku wezwań (zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2011 r., z 19 maja 2011 r., z 15 czerwca 2011 r.) o usunięcie braków formalnych pytania prawnego m.in. poprzez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione, w odpowiedziach z 4 maja 2011 r., 31 maja 2011 r., 22 czerwca 2011 r. sąd m.in. zmodyfikował zakres kontroli w stosunku do tego przedstawionego w postanowieniu z 25 lutego 2011 r. poprzez rezygnację z kontroli konstytucyjności art. 216 § 3 k.c. Żądany zakres kontroli jest następujący: art. 213, art. 214 § 1 i 2, art. 216 § 2 k.c. oraz art. 619 § 1 i 2 k.p.c. z art. 21 ust. 1, art. 23, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wniesione pytanie prawne opiera się na następującym stanie faktycznym.

Sąd pytający prowadzi postępowanie z wniosku o dział spadku i zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego.

Przedmiotem wniosku inicjującego sprawę przez sądem pytającym było ustalenie, iż w skład spadku wchodzi określone gospodarstwo rolne, a następnie dokonanie działu spadku i częściowego zniesienia współwłasności przez przyznanie tego gospodarstwa rolnego trójce uczestników postępowania, z jednoczesnym zasądzeniem na rzecz pozostałych uczestników postępowania spłat.

Pozostali zainteresowani nie wyrazili zgody na zaproponowany sposób działu spadku i zniesienia współwłasności. Ponadto w sprawie został przeprowadzony dowód z opinii biegłego z zakresu szacowania gospodarstw

rolnych celem określenia wartości spadku, jak również ustalenia dopuszczalności i zasadności fizycznego podziału spadkowego gospodarstwa rolnego, o który wnioskowali na tym etapie postępowania uczestnicy postępowania. Z treści opinii biegłego wynika m.in., że podział fizyczny gospodarstwa rolnego jest nieuzasadniony z przyczyn prawnych, ekonomicznych i społecznych. Następnie, wbrew opinii biegłego, wnioskodawcy nie zmodyfikowały swój pierwotny wniosek i zażądały fizycznego podziału gospodarstwa oraz zaproponowały sposób jego podziału. Na taki sposób dokonania działu spadku i zniesienia współwłasności nie wyrazili zgody pozostali spadkobiercy, oświadczając jednocześnie, że są zainteresowani wyłącznie spłatami z tytułu działu spadku i zniesienia współwłasności.

Z uzasadnienia wynika, że wątpliwości sądu pytającego co do konstytucyjności regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych skupiają się wokół dwóch kwestii. Pierwsza dotyczy obligatoryjnego, w przypadku gospodarstw rolnych, badania dopuszczalności dokonywania fizycznego podziału gospodarstwa pod kątem zachowania zasad prawidłowej gospodarki rolnej. Druga kwestia jest związana z możliwością głębokiej ingerencji sądu w wysokość spłat należnych współwłaścicielom z tytułu dokonania działu gospodarstwa rolnego.

Zdaniem sądu, co do zasady zniesienie współwłasności rzeczy powinno nastąpić przez jej fizyczny podział, chyba że byłby on sprzeczny z przepisami ustawy lub ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy albo że pociągałby za sobą istotną zmianę rzeczy lub znaczne zmniejszenie jej wartości. W toku postępowania działowych – jak podkreślił sąd – zachowane powinno być prawo własności, a jakiegokolwiek ograniczenia prawa własności i dziedziczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Sąd poddał w wątpliwość, czy odnoszący się tylko do gospodarstw rolnych ustawy obowiązek badania przez sąd, nawet bez inicjatywy ze strony zainteresowanych, dopuszczalności zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli, mieści się w zakresie wyjątków opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pytaniu prawnym sąd przytoczył argument, że „zasady prawidłowej gospodarki rolnej” odnoszą się do kwestii związanych z prowadzeniem przedmiotowego gospodarstwa rolnego i nie mogą być powiązane z bezpieczeństwem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Obowiązujące regulacje prowadzą do sytuacji, w której spadkobiercy będący współwłaścicielami gospodarstwa rolnego w określonych częściach nie mogą skutecznie wnosić o fizyczny podział gospodarstwa, gdyż na przeszkodzie stają szczególne uregulowania prawa materialnego i procesowego niewystępujące w postępowaniach działowych, których przedmiotem nie są gospodarstwa rolne.

Dalej sąd pytający wskazał, że regulacja zawarta w art. 213, art. 214 § 1 i 2, art. 216 § 2 k.c. oraz art. 619 § 1 i 2 k.p.c., traktowana jako zespół norm regulujących sposób sądowego znoszenia współwłasności i działu spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne, w określonych stanach faktycznych może naruszać podstawowe prawa właścicielskie osób będących współwłaścicielami takiego gospodarstwa rolnego. Sąd podkreślił, że ograniczenia te dotyczą tylko etapu postępowania sądowego, gdyż po jego zakończeniu nic nie staje na przeszkodzie, aby osoba, której prawomocnie zostało przyznane gospodarstwo, wyzbyła się poszczególnych składników tego gospodarstwa. W opisanej sytuacji traci racjonalne wytłumaczenie art. 213 k.c. chroniący zasady prawidłowej gospodarki rolnej kosztem możliwości podziału tego gospodarstwa, skoro nienaruszalność substancji gospodarstwa nie wykracza poza ramy postępowania sądowego.

Odnosząc się do drugiej kwestii, związanej z możliwością głębokiej ingerencji sądu w wysokość spłat należnych współwłaścicielom z tytułu dokonania działu gospodarstwa rolnego, sąd pytający zauważył, że spłata jest równowartością udziału w naturze, jej nieprzyznanie lub obniżenie jest więc wywłaszczeniem w sensie ekonomicznym i to w celu prywatnym, a nie publicznym, chyba że przez cel publiczny rozumieć odciążenie gospodarstw rolnych od nadmiernych spłat. Prowadzi to, zdaniem sądu pytającego, do wniosku, że art. 216 § 2 k.c. jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia oraz prowadzi do ograniczenia prawa własności w stopniu naruszającym jego istotę.

W konkluzji sąd stwierdził, że o ile są usprawiedliwione, w myśl konstytucyjnych norm regulujących ochronę prawa własności, ogólne zasady znoszenia współwłasności (art. 211 i art. 212 k.c.) i za oczywiste trzeba przyjąć takie stany faktyczne, gdzie rzecz wspólna nie może być fizycznie podzielona, co z kolei musi skutkować wyzuceniem współwłaściciela z własności ze spłatą na jego rzecz, to w przypadku sądowego znoszenia współwłasności gospodarstw rolnych ingerencja ustawodawcy w prawa właścicielskie wydaje się zbyt daleko idąca. Taka regulacja powoduje wątpliwość, czy ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw spadkobierców zostały na nich nałożone przepisami objętymi pytaniem prawnym, dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego w demokratycznym państwie, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz czy ograniczenia te nie naruszają istoty prawa własności.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 12 stycznia 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), a w razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości lub w części, wniósł o stwierdzenie, że: 1) art. 213 oraz art. 214 § 1 i 2 k.c. są zgodne z art. 21 ust. 1, art. 23 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 216 § 2 k.c. jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 23 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 619 § 1 i 2 k.p.c. nie są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 23 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka, okolicznością uzasadniającą umorzenie postępowania jest brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Marszałek odwołał się do wyrażonych w piśmiennictwie i orzecznictwie poglądów, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie zastosowany w sprawie i stanowić będzie podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie.

Zdaniem Marszałka, wątpliwości konstytucyjne podniesione w pytaniu prawnym są skoncentrowane na dwóch następujących zagadnieniach. Pierwsze z nich dotyczy obligatoryjnego w przypadku gospodarstw rolnych badania dopuszczalności dokonywania fizycznego podziału gospodarstwa pod kątem zachowania zasad prawidłowej gospodarki. Druga kwestia jest związana z możliwością głębokiej ingerencji sądu w wysokość spłat należnych współwłaścicielom z tytułu dokonania działu gospodarstwa rolnego. Taki sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego, zdaniem Marszałka, konfrontowany z przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym, stanem faktycznym sprawy, na tle której zostało ono zadane, oraz uzasadnieniem pytania, nasuwa poważne wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszego pytania prawnego.

W oparciu o analizę stanu faktycznego Marszałek zajął stanowisko, że jeżeli w sprawie zawistej przed sądem pytającym nie uda się nakłonić uczestników postępowania do zmiany dotychczasowych decyzji i wniosków w myśl art. 622 § 1 k.p.c., to podczas orzekania nie znajdą zastosowania ani przepisy art. 213 oraz art. 214 § 1 i 2 k.c., ani też art. 216 § 2 i 3 k.c., lecz niezaskarżony art. 214 § 4 k.c. Zgodnie z nim, gdy z ustaleń wynika niedopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego, a żaden z uczestników nie zgadza się na przejęcie gospodarstwa rolnego na własność w całości, z obowiązkiem spłaty pozostałych, sąd powinien zarządzić podział cywilny gospodarstwa rolnego, tj. jego sprzedaż stosownie do przepisów k.p.c. i podział uzyskanej w ten sposób sumy pieniędzy między byłych właścicieli, stosownie do posiadanych przez nie udziałów. Takie stwierdzenie, zdaniem Marszałka, prowadzi do wniosku, że intencją sądu pytającego jest derogacja wszystkich przepisów składających się na kontestowany model normatywny. Nie może się to jednak odbyć „kosztem” prawidłowej identyfikacji przedmiotu zaskarżenia oraz sformułowania zarzutów o charakterze konstytucyjnym, a nie konstrukcyjnym. Rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy byłoby rozstrzygnięciem o przepisach materialnych, które nie znajdują zastosowania w stanie faktycznym sprawy zawistej przed sądem pytającym.

Marszałek kwestionuje również dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 214 § 1 i 2 k.c. Zauważa, że istota zastrzeżeń zgłoszonych w tej części wobec obowiązującej regulacji prawnej zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego sprowadza się do podważenia zasadności obligatoryjnego badania zgodności podziału gospodarstwa w naturze z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. Brak dopuszczalności orzekania wyraża się w tym, że wskazana przesłanka została wysłowiona wyraźnie wyłącznie w hipotezie normy zawartej w art. 213 k.c., brak jej natomiast w art. 214 k.c. W postępowaniu przed Trybunałem powinno skutkować to stwierdzeniem zbędności orzekania o zgodności art. 214 § 1 i 2 k.c. z przywołanymi wzorcami kontroli. Nawet jeśli Trybunał podzielił zastrzeżenia pytającego sądu dotyczące konstytucyjności art. 213 k.c. w części dotyczącej badania zgodności podziału gospodarstwa rolnego w naturze z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, dokonując zakresowej derogacji tego przepisu i eliminując wskazaną przesłankę z jego treści, miałyby to znaczenie nie tylko dla art. 213 k.c., ale także dla pozostałych regulacji, które się do niego odwołują.

Odnosząc się do badania konstytucyjności art. 216 § 2 i 3 k.c., Marszałek zauważył, że – pomijając wątpliwości odnoszące się do zastosowania tych przepisów w sprawie – wywód prawny zawarty w pytaniu prawnym wykazuje w tej części istotne luki i niekonsekwencje. Pytanie prawne konfrontuje oba zaskarżone przepisy łącznie ze wszystkimi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnienie jednak nie zawiera ani jednego zdania, które można byłoby uznać za sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności w zakresie art. 216 § 3 k.c.

Marszałek wyraził wątpliwość, czy dopuszczalne jest badanie art. 619 § 1 i 2 k.p.c. w niniejszej sprawie. Przypomniał, że przywołane przepisy proceduralne nawiązują do zakwestionowanych norm prawa materialnego regulujących zniesienie współwłasności gospodarstwa. Wysłowione w nich normy nie odnoszą się bezpośrednio do uczestników tego postępowania i w żaden sposób nie ograniczają przysługującego im prawa własności. Marszałek zauważył, że orzekanie o konstytucyjności art. 619 § 1 i 2 k.p.c. byłoby zbędne nawet przy założeniu, że wynik testu konstytucyjności art. 213 i art. 214 k.c. okaże się negatywny. W razie wyeliminowania regulacji

materialnoprawnej ograniczającej możliwość podziału objętego współwłasnością gospodarstwa rolnego, unormowanie proceduralne straci swój praktyczny charakter.

Odnosząc się do uzasadnienia pytania prawnego, Marszałek stwierdził, że sąd pytający nie poświęcił w ogóle uwagi zagadnieniu relacji zaskarżonych przepisów do przywołanych wzorców kontroli. Ponadto uzasadnienie pytania prawnego nie pozwala na powiązanie zarzutów formułowanych wobec poszczególnych, zakwestionowanych przepisów z konkretnymi postanowieniami Konstytucji.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek wniósł o orzeczenie zgodności art. 213 oraz art. 214 § 1 i 2 k.c. z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi, gdyż kwestionowane regulacje nie wprowadzają w sferze sposobu zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego radykalnych, jakościowych zmian w stosunku do ogólnej regulacji zniesienia współwłasności rzeczy zawartej w art. 211 i art. 212 k.c. *Ratio* szczególnych reguł dziedziczenia i podziału spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne, jest przeciwdziałanie procesowi rozdrabniania indywidualnych gospodarstw rolnych niezdolnych do towarowej produkcji rolnej. Ochrona prawidłowej struktury agrarnej gospodarstw rolnych stanowi jeden z podstawowych kierunków działania państwa realizującego normę programową wynikającą z art. 23 Konstytucji.

Unormowanie przesłanek stosowania poszczególnych sposobów zniesienia współwłasności mieści się, co do zasady, w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy, o ile nie narusza to innych wartości i zasad konstytucyjnych.

Na poparcie stanowiska o zgodności art. 216 § 2 k.c. z zawartymi w pytaniu prawnym wzorcami konstytucyjnymi Marszałek przywołał argumentację prezentowaną przez doktrynę, jak również orzecznictwo, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że ewentualne obniżenie wysokości spłat przysługujących właścicielom nie jest obligatoryjne i zostało pozostawione rozstrzygnięciu sądu, który oceniając okoliczności konkretnego przypadku, powinien uwzględnić kontekst systemowy i aksjologię konstytucyjną. Miarkowanie wysokości spłat zostało powierzone sądom, co uchyła ryzyko nadużywania tego instrumentu i zapewnia właściwe wyważenie interesów uczestników postępowania branych pod uwagę *in casu*.

Analizując ostatni z zakwestionowanych przepisów, tj. art. 619 § 1 i 2 k.p.c., Marszałek stwierdził, że na podstawie pytania prawnego nie sposób ustalić, jaka jest prawna relewancja tych przepisów z punktu widzenia ochrony praw współwłaścicieli gospodarstwa rolnego. Również brak szerszej argumentacji sądu pytającego sprawia, że jeżeli nie jest to podstawą do umorzenia postępowania w tym zakresie, to niewątpliwie przywołane postanowienia ustawy zasadniczej trzeba uznać, w opinii Marszałka, za nieadekwatne wzorce kontroli.

3. W piśmie z 24 stycznia 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wskazał, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Zdaniem Prokuratora, sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego na tle stanu faktycznego sprawy wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej. Prokurator zauważył, że wbrew stanowisku sądu pytającego, podstawę prawną rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed sądem będzie stanowił art. 214 § 4 k.c., stosowany samodzielnie, który nie został zakwestionowany, a nie art. 213 k.c.

Według Prokuratora, w stanie faktycznym sprawy ziściła się przesłanka ograniczająca dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego, z uwagi na sprzeczność z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, implikująca metodę przyznania gospodarstwa temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele (art. 213 k.c. w związku z art. 622 § 2 k.p.c.). Jednakże według stanu faktycznego, istniejącego w chwili skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego, żaden z uczestników toczącego się postępowania nie wyraził zgody na przyznanie mu gospodarstwa rolnego w całości, a także brak jest zgodnego wniosku wszystkich współwłaścicieli co do sprzedaży gospodarstwa. W ten sposób, jedyną metodą zniesienia współwłasności pozostaje podział cywilny, tj. zarządzona przez sąd pytający sprzedaż gospodarstwa rolnego, stosownie do przepisów k.p.c. (art. 214 § 4 k.c.).

Zdaniem Prokuratora, sąd pytający kwestionuje całokształt ustawowej regulacji znoszenia współwłasności gospodarstwa rolnego, będącej określoną instytucją prawną, nie wykazuje jednak związku zaskarżonych przepisów z podstawą rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawowym warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia pytania prawnego, 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) jest to, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego nie może bowiem być taki akt normatywny, który bezpośrednio nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający, a w szczególności nie jest podstawą prawną tego rozstrzygnięcia (zob. np. wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135, oraz postanowienie z 10 grudnia 2010 r., sygn. P 27/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 133). W przypadku każdego pytania prawnego niezbędne jest zatem wykazanie istnienia funkcjonalnego związku pomiędzy treścią kwestionowanego przepisu a sprawą, w związku z którą przedstawione zostało pytanie. Z powyższego wynika, że przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawione zostało pytanie prawne (zob. np. wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i inne powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Dokonywana przez Trybunał kontrola hierarchicznej zgodności aktu normatywnego, w trybie pytania prawnego, jest w związku z tym możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie (zob. wyrok TK z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11). Pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest przedstawiane, a w szczególności nie może być traktowane przez sąd jako możliwość zainicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., sygn. P 73/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 177).

W związku z powyższym przystąpienie do merytorycznej kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów w przypadku pytań prawnych musi poprzedzać rozstrzygnięcie kwestii wstępnej, czyli ustalenie, czy dane pytanie spełnia wymóg jego dopuszczalności.

1.1. Ocena relewantności pytania prawnego należy w zasadzie do sądu pytającego (por. postanowienie TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46), jednak gdyby określony akt normatywny nie mógłby być przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny. Do zadań Trybunału nie należy wprawdzie wskazywanie sądom, które przepisy winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, ale z drugiej strony zaakceptowanie rozwiązania, zgodnie z którym o tym, czy dany przepis może być przedmiotem pytania prawnego, decyduje wyłącznie sąd stawiający pytanie, mogłoby doprowadzić do sytuacji, gdy wymagane byłoby od Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie pytań prawnych dotyczących kwestii niemających bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. To doprowadziłoby do zatarcia różnicy między przyjętym w Konstytucji uprawnieniami do inicjowania abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa (por. postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. P 5/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 18).

2. Spełnienie w niniejszej sprawie przesłanki podmiotowej nie budzi wątpliwości: Sąd Rejonowy w Kościanie jest uprawniony do rozstrzygnięcia w sprawie leżącej u podstaw pytania. Również przesłanka przedmiotowa została spełniona, ponieważ przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), jak również ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), których zgodność z Konstytucją kwestionuje sąd, regulują sądowe zniesienie współwłasności przy dziedziczeniu gospodarstwa rolnego, czyli odnoszą się do sprawy zawisłej przed sądem.

Szczegółowego rozważenia wymaga to, czy została spełniona przesłanka funkcjonalna.

2.1. Konieczność wykazania zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej, spoczywa na sędzie występującym z pytaniem prawnym (por. np. postanowienia TK z: 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57).

Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK, sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do uzasadnienia związku pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy. Z orzecznictwa Trybunału poddającego analizie treść art. 32 ustawy o TK wynika, że dopełnienie nałożonego na sąd obowiązku

wymaga wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie zostało zadane, i nie następuje to przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że *in casu* został spełniony konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego (zob. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111).

2.2. Przedmiotem wątpliwości sądu pytającego jest zgodność z Konstytucją: art. 213, art. 214 § 1 i 2, art. 216 § 2 k.c., oraz art. 619 § 1 i 2 k.p.c. Kształtują one regulację sądowego znoszenia współwłasności gospodarstwa rolnego, wyznaczając rozstrzygnięcie w zależności od okoliczności sprawy. Stanowią one odpowiednio, że jeżeli zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego przez podział między współwłaścicieli byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, sąd przyzna to gospodarstwo temu współwłaścicielowi, na którego wyrażą zgodę wszyscy współwłaściciele (art. 213 k.c.). Jednakże, w razie braku zgody wszystkich współwłaścicieli, sąd przyzna gospodarstwo rolne temu z nich, który je prowadzi lub stale w nim pracuje, chyba że interes społeczno-gospodarczy przemawia za wyborem innego współwłaściciela (art. 214 § 1 k.c.). Jeżeli powyższe warunki spełnia kilku współwłaścicieli albo jeżeli nie spełnia ich żaden ze współwłaścicieli, sąd przyzna gospodarstwo rolne temu z nich, który daje najlepszą gwarancję jego należytego prowadzenia (art. 214 § 2 k.c.).

W tym miejscu warto przywołać następną regulację. Dotyczy ona wypadku, gdy wszyscy współwłaściciele złożą wniosek o sprzedaż gospodarstwa rolnego, wówczas sąd, stosownie do wniosku, zarządzi jego sprzedaż (art. 214 § 3 k.c.). Tak samo postąpi sąd, w przypadku niewyrażenia zgody przez żadnego ze współwłaścicieli na przyznanie mu gospodarstwa (art. 214 § 4 k.c.). Powyższa ustawowa regulacja nie została zaskarżona w pytaniu prawnym, co pozwala na uznanie, że nie wymaga, w opinii sądu pytającego, badania w zakresie zgodności z Konstytucją.

Kolejny zaskarżony w pytaniu prawnym przepis dotyczy sytuacji, w której wysokość przysługujących spłat z gospodarstwa rolnego nie zostanie ustalona w drodze zgodnego porozumienia współwłaścicieli. W myśl art. 216 § 2 k.c., w razie braku takiego porozumienia, spłaty przysługujące współwłaścicielom mogą zostać obniżone. Przy określaniu stopnia ich obniżenia bierze się pod uwagę:

- 1) typ, wielkość i stan gospodarstwa rolnego będącego przedmiotem zniesienia współwłasności,
- 2) sytuację osobistą i majątkową współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania.

Ostatnie z zaskarżonych regulacji dotyczą art. 619 § 1 i 2 k.p.c. Pierwszy z nich stanowi, że w postępowaniu o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego sąd ustala jego skład i wartość, w szczególności obszar i rodzaj nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa oraz obszar i rodzaj nieruchomości stanowiących już własność współwłaścicieli i ich małżonków, a w miarę potrzeby także okoliczności przewidziane w art. 216 k.c. Podział w naturze nastąpi po zasięgnięciu opinii biegłych co do sposobu podziału (art. 619 § 2 k.p.c.).

Z pytania prawnego wynika, że sąd widzi konieczność zbadania konstytucyjności każdego z zaskarżonych przepisów ze wszystkimi wzorcami kontroli, bo ani na podstawie *petitum* pytania prawnego, ani na podstawie uzasadnienia nie można powiązać zarzutów formułowanych pod adresem poszczególnych, zakwestionowanych przepisów z konkretnymi postanowieniami Konstytucji.

Jednak z uzasadnienia pytania prawnego jednoznacznie wynika, że wątpliwości sądu pytającego co do konstytucyjności regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych skupiają się wokół dwóch kwestii. Pierwsza kwestia dotyczy obligatoryjnego w przypadku gospodarstw rolnych badania dopuszczalności dokonywania fizycznego podziału gospodarstwa pod kątem zachowania zasad prawidłowej gospodarki rolnej. Druga kwestia jest związana z możliwością głębokiej ingerencji sądu w wysokość spłat należnych współwłaścicielom z tytułu dokonania działu gospodarstwa rolnego. Sąd pytający, pomimo trzykrotnego wezwania (zarządzenia z: 31 marca 2011 r., 19 maja 2011 r., 15 czerwca 2011 r.), nie uzupełnił braków formalnych, tj. nie wykazał zależności pomiędzy powyższymi wątpliwościami a rozstrzygnięciem sprawy.

Z zestawienia przedstawionych w pytaniu prawnym wątpliwości co do konstytucyjności przywołanych regulacji i stanu faktycznego sprawy wynika, że wątpliwości sądu pytającego nie odnoszą się bezpośrednio do podstawy rozstrzygnięcia sprawy, stąd należy uznać, że nie ma związku relewantnego pomiędzy jednym a drugim. Pierwsza wątpliwość dotyczy regulacji zawartej w art. 213 k.c., który nie będzie stanowił podstawy rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy. Odnosząc się do drugiej wątpliwości, należy zauważyć, że miarkowanie wysokości spłat przez sąd mogłoby nastąpić po spełnieniu dwóch warunków: jeśli gospodarstwo zostanie przyznane w naturze jednemu ze współwłaścicieli oraz tylko jeśli pomiędzy stronami brak jest porozumienia co do wysokości spłat. Stan sprawy przedstawiony w pytaniu prawnym wskazuje na brak zgody co do przyznania gospodarstwa jednemu ze spadkobierców, zatem brak będzie podstawy do orzekania o spłatach, w sytuacji, gdy nawet pierwszy z warunków nie został spełniony.

Powyższe wskazuje, że zbadanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów nie będzie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Podstawę rozstrzygnięcia będą bowiem stanowiły inne regulacje niż wskazane w pytaniu prawnym, co istotne regulacje, co do których sąd pytający nie powziął wątpliwości odnośnie ich zgodności z Konstytucją.

W tej sytuacji należy uznać, że rozpatrzenie merytoryczne pytania prawnego doprowadziłoby do abstrakcyjnej kontroli, a to jest niedopuszczalne w ramach instytucji pytań prawnych.

Reasumując, należało umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

35

POSTANOWIENIE z dnia 20 marca 2013 r. Sygn. akt SK 66/12

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 marca 2013 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe Kanwa sp. z o.o. z siedzibą w Trzebinie o zbadanie zgodności: art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) reguluje wysokość opłat komorniczych w wypadku umorzenia postępowania w sprawie egzekucji roszczeń pieniężnych. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (zdanie pierwsze), jednak w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (zdanie drugie).

2. Spółka Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „Kanwa” sp. z o.o. (dalej: skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 16 sierpnia 2010 r. zakwestionowała zgodność art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji (sposób zaskarżenia wskazany w *petitum* skargi, w jej uzasadnieniu jest także mowa o naruszeniu art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a w piśmie z 20 grudnia 2010 r. – o naruszeniu art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji). Braki formalne skargi zostały uzupełnione pismem z 20 grudnia 2010 r.

Stan faktyczny, na tle którego wystąpiono ze skargą konstytucyjną, był następujący:

Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Chrzanowie postanowieniem z 6 stycznia 2010 r. na wniosek wierzyciela umorzył postępowanie egzekucyjne wobec skarżącej i równocześnie ustalił wysokość opłaty stosunkowej zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach. Skarżąca zakwestionowała wysokość tej opłaty, wskazując, że dokonała spłaty całości zadłużenia na ręce wierzyciela z pominięciem organu egzekucyjnego, wobec czego nie istniało żadne „świadczenie pozostałe do zapłaty”, od którego komornik mógł naliczyć opłatę. Oparta na tych argumentach skarga na czynności komornika została oddalona postanowieniem Sądu Rejonowego w Chrzanowie, Wydział I Cywilny z 26 lutego 2010 r. (sygn. akt I Co 328/10), a zażalenie na to orzeczenie zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydział II Cywilno-Odwoławczy, z 8 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II Cz 670/10). Podstawą obydwu orzeczeń była wykładnia art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, zaprezentowana w uchwale Sądu Najwyższego z 29 października 2009 r., sygn. akt III CZP 82/09 (Lex nr 522993), zgodnie z którą – w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela po zawiadomieniu dłużnika o wszczęciu egzekucji – komornik pobiera opłatę określoną we wskazanym przepisie od świadczenia spełnionego przez dłużnika bezpośrednio wierzycielowi.

W ocenie skarżącej, art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach jest niezgodny z konstytucyjnym nakazem ochrony „majątku podmiotu uprawnionego przed niekonstytucyjnymi uszczupleniami” oraz „prawa własności środków pieniężnych”. Naruszenie praw skarżącej polega na nałożeniu na nią obowiązku „wydatkowania na zaspokojenie opłaty stosunkowej” ustalonej kwoty.

Skarżąca uważa, że zaskarżony przepis narusza również zasadę demokratycznego państwa prawnego, ponieważ „został zredagowany niezgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji i bezpieczeństwa państwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i prawa”. Powoduje on obciążenie dłużnika kosztami egzekucyjnymi za dobrowolne zaspokojenie wierzyciela (czyli zachowanie pożądané i zgodne zarówno z prawem, jak i interesem wierzyciela), a ponadto jest nieadekwatny do celu regulacji. Ustawodawca w jednakowy sposób w zakresie opłat komorniczych traktuje dłużników, którzy zaspokoiili roszczenie wierzyciela, jak i tych, którzy nie dokonali jakiegokolwiek wpłaty, co powoduje, że dłużnik nie ma żadnego interesu prawnego w zaspokojeniu wierzyciela. Wynagrodzenie komornika jest ustalane bez względu na czas prowadzenia egzekucji, nakład pracy, poniesione koszty czy wysiłek komornika, co powinno – zdaniem skarżącej – być traktowanego jako „niczym nieuzasadniony przywilej”. Zaskarżone rozwiązanie stanowi wyjątek od zasady związku wynagrodzenia komornika z efektywnością jego działań, który jest nieracjonalny, nie ma zgodnego z aksjologią konstytucyjną uzasadnienia i nie pozostaje we właściwej proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 15 lutego 2013 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

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

Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, badanie dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną odbywa się najpierw na etapie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 36 ustawy o TK. Nie znaczy to jednak, że zakończenie wstępnego rozpoznania skargi wyklucza ocenę warunków jej wniesienia na dalszym etapie postępowania. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania aż do wydania orzeczenia w sprawie (por. postanowienie z 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09,

OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Co istotne, skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany ustaleniami zawartymi w zarządzeniu lub postanowieniu kończącym wstępne rozpoznanie (por. postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2007 r., sygn. SK 40/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 36 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny, kontrolując dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie, może zatem dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (por. powołane postanowienie o sygn. SK 13/09).

1.2. Formalną kontrolę skargi konstytucyjnej należy rozpocząć od ustaleń dotyczących przedmiotu kontroli. Skarżąca zakwestionowała w swojej skarżce konstytucyjnej art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach). Nie ulega wątpliwości, że przepis ten stanowił podstawę wydanego w stosunku do niej ostatecznego orzeczenia sądowego (postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydział II Cywilno-Odwoławczy, z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt II Cz 670/10). Niemniej, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, tak wskazany przedmiot kontroli jest zbyt szeroki i wymaga doprecyzowania.

Po pierwsze, skarżąca – jak zostało zaznaczone w *petitum* jej skargi konstytucyjnej – kwestionuje art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: nowela z 2007 r.). Obecnie przepis ten występuje jednak w innym kontekście normatywnym niż w momencie rozstrzygnięcia sprawy skarżącej wspomnianym postanowieniem z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt II Cz 670/10. Od 28 grudnia 2007 r. (tj. od wejścia w życie noweli z 2007 r.) do 16 czerwca 2010 r. art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach stanowił bezwzględna zasadę obliczania opłat komorniczych w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, od której nie były dopuszczalne żadne wyjątki. Sytuacja zmieniła się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228; dalej: nowela z 2010 r.), która wprowadziła w takiej sytuacji możliwość ubiegania się przez dłużnika i wierzyciela o sądowe obniżenie wysokości opłaty komorniczej (por. art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, dodane przez art. 1 pkt 10 lit. c noweli z 2010 r.), m.in. z uwagi na nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów. Skarżąca nie mogła jednak skorzystać z tej możliwości, ponieważ postępowanie w jej sprawie zakończyło się przed wejściem w życie noweli z 2010 r. (ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej, tj. postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydział II Cywilno-Odwoławczy, sygn. akt II Cz 670/10, zostało wydane 8 kwietnia 2010 r., podczas gdy omówione „miarkowanie” opłat komorniczych stało się możliwe dopiero po 16 czerwca 2010 r.). W stosunku do niej zastosowany został art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., tylko w takim zakresie zaskarżony przepis może więc być poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Po drugie, art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach reguluje (w jednakowy sposób) zasady obliczania opłat komorniczych w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z dwóch różnych przyczyn:

– na wniosek wierzyciela, z którym występuje on najczęściej w wypadku całkowitego uregulowania należności przez dłużnika lub zawarcia ugody co do sposobu spłaty wierzytelności, lub

– z mocy samego prawa, na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), jeżeli wierzyciel w ciągu roku nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszzonego postępowania.

W wypadku skarżącej wystąpiła sytuacja pierwszego rodzaju (umorzenie postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela) i jedynie ona może zostać objęta zakresem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

Po trzecie, w świetle uzasadnienia skargi konstytucyjnej należy przyjąć, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach jest kwestionowany jedynie w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia wysokości opłaty komorniczej. Skarżąca nie domaga się bowiem wprowadzenia zasady, że w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela komornik w ogóle nie powinien dostawać żadnego wynagrodzenia, lecz sprzeciwia się jedynie automatyzmowi regulacji, przyznających organowi egzekucyjnemu „sztywne” wynagrodzenie (niezależne od poniesionych kosztów i nakładu pracy).

1.3. Odrębne zastrzeżenia budzą wskazane przez skarżącą wzorce kontroli.

Przede wszystkim skarżąca nie określiła jednoznacznie relacji między nimi: art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji zostały przez nią powołane we wszystkich możliwych konfiguracjach (oddzielnie oraz łącznie, ze wskazaniem jednego lub drugiego jako wzorca związkowego). *Petitum* skargi konstytucyjnej różni się pod tym względem od jej uzasadnienia, a dodatkowo jest niespójne z drugim złożonym w sprawie pismem procesowym,

uzupełniającym braki formalne pierwotnej skargi konstytucyjnej. W takim wypadku konieczne jest więc dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedniej rekonstrukcji wzorców kontroli z uwzględnieniem intencji skarżącej, z zastosowaniem zasady *falsa demonstratio non nocet* i rygorów obowiązujących w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny ma wątpliwości, czy zarzuty stawiane przez skarżącą zostały należycie uzasadnione i przyporządkowane do odpowiednich przepisów Konstytucji (por. art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK i wyrok z 25 października 2012 r., sygn. SK 27/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 109).

Na tle art. 2 Konstytucji skarżąca nie przywołała dowodów na niezgodność zaskarżonej regulacji z zasadą poprawnej legislacji. Podniosła jedynie, że nie zgadza się z ich interpretacją, przyjętą przez sądy orzekające w jej sprawie w ślad za uchwałą Sądu Najwyższego z 29 października 2009 r., sygn. akt III CZP 82/09 (Lex nr 522993). W kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wywodziła natomiast, że zakwestionowane przepisy nie skłaniają dłużnika do uregulowania należności od razu po wszczęciu postępowania egzekucyjnego i nie sprzyjają szybkiemu zakończeniu tego postępowania, co leży w interesie dłużnika i wierzyciela, a równocześnie przyznają komornikowi wynagrodzenie niezależne od jego kosztów i nakładu pracy.

Jeżeli zaś chodzi o argumentację powiązaną z art. 64 ust. 2 Konstytucji, to wydaje się ona nieadekwatna do wskazanego wzorca kontroli. Zarzut narażenia dłużnika przez zaskarżony przepis na uszczerbek majątkowy (którego dalszym rezultatem jest wynagrodzenie komornika, nawet jeżeli nie podjął on żadnych czynności egzekucyjnych) nawiązuje raczej do treści wynikających z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Równocześnie skarżąca abstrahowała od sedna wskazanego jako wzorca kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji, którym jest „równa dla wszystkich” ochrona własności i innych praw majątkowych.

2. Znaczenie poprzednich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. Art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach (w zakwestionowanym w niniejszej sprawie brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2007 r., nadanym nowelą z 2007 r.) był dwukrotnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego:

– w wyroku z 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszzonego wcześniej postępowania egzekucyjnego przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego;

– w wyroku z 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11 (OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19), Trybunał Konstytucyjny uznał, że w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie, w jakim w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela nie dopuszcza możliwości obniżenia wysokości opłaty stosunkowej, w zależności od nakładu pracy komornika, jest on niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

2.2. W świetle art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym należy umorzyć, jeżeli wydanie wyroku merytorycznego jest w danej sprawie zbędne. Zbędność orzekania zachodzi zaś przede wszystkim wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny w innych, wydanych wcześniej orzeczeniach negatywnie ocenił konstytucyjność treści normatywnych, wynikających z zaskarżonego przepisu. W takim wypadku cel skargi konstytucyjnej (zarówno generalny, tj. wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy prawnej z systemu prawnego, jak i indywidualny, tj. ochrona konkretnych praw lub wolności skarżącej) zostaje osiągnięty. Nie ma przy tym znaczenia fakt wskazania nowych wzorców kontroli konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73) – jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, teza podtrzymana w odniesieniu do postępowań wszczętych w trybie kontroli następczej w wyroku z 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122, a w odniesieniu do skarg konstytucyjnych na tle zaskarżonego przepisu – w powołanym wyroku o sygn. SK 12/11).

2.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zastrzegał, że przesłanka ewentualnej zbędności postępowania powinna być badana w sposób skrupulatny, z uwzględnieniem zasady związania Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia wskazanym w piśmie inicjującym postępowanie (por. art. 66 ustawy o TK) oraz – w wypadku kontroli konkretnej – stanu faktycznego, na tle którego wystąpiono do Trybunału Konstytucyjnego (por. – w odniesieniu do skargi konstytucyjnej – art. 79 Konstytucji oraz art. 46 i art. 47 ustawy o TK). Nie może

ona prowadzi do bezpodstawnego odstąpienia od orzekania merytorycznego (por. wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 oraz powołany wyrok o sygn. SK 12/11).

Porównanie wyroków w powołanych sprawach o sygn. P 13/11 i SK 12/11 z zakresem zaskarżenia wskazanym w niniejszej skardze konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że istota problemu konstytucyjnego w aktualnie rozpatrywanej sprawie została w całości wyczerpująco oceniona w wyroku o sygn. SK 12/11 na tle bardzo zbliżonego stanu faktycznego. W obydwu wypadkach skarżącymi byli dłużnicy, od których komornik zasądził „sztywną” opłatę na podstawie art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, ponieważ ówczesnie obowiązujące przepisy nie dopuszczały możliwości jej zmniejszenia. Kwestionowane w niniejszej sprawie normy prawne są więc takie same pod względem treści, zakresu stosowania i kontekstu prawnego jak skontrolowane w wyroku o sygn. SK 12/11. Skoro zostały one skutecznie wyeliminowane z systemu prawnego na skutek tego orzeczenia, ich ponowne poddanie ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za zbędne.

Z powyższych względów należało postanowić jak na wstępie.

36

POSTANOWIENIE z dnia 20 marca 2013 r. **Sygn. akt U 3/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 marca 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1524)
– w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej przekazuje uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru i koordynacji nad służbami specjalnymi Ministrowi Spraw Wewnętrznych i podporządkowuje mu, niepodlegające jego nadzorowi na mocy odrębnych ustaw, centralne organy administracji rządowej tj. Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392), art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.), art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej

(Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, ze zm.), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709, ze zm.), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.), art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621), w związku z § 1 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 248, poz. 1491), § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

– w zakresie, w jakim przekazuje bez delegacji ustawowej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, członkowi Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, uprawnienia i kompetencje Przewodniczącego tego gremium, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 11, art. 12 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 lit. a, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, 7 i 8 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz w związku z § 1, § 6 ust. 2 zdanie trzecie, § 6 ust. 4, § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz. U. Nr 103, poz. 929), § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

– w zakresie, w jakim ministrowi odpowiedzialnemu wyłącznie za sprawy wewnętrzne przekazuje w drodze rozporządzenia koordynację i nadzór nad działaniami Szefów AW i SKW, tj. służb, które są właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 2 i art. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz art. 2 i 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej w związku z § 1 ust. 2 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

2) § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a nie Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych uprawnienia do żądania od Szefów ABW, AW, SKW, SWW, CBA informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 3 ust. 2 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 6 i 7 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

3) § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 24 listopada 2011 powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a nie Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych uprawnienia do zapewnienia współdziałania służb specjalnych w celu realizacji ich ustawowych zadań oraz wykracza poza ustawową delegację w zakresie przekazania tych kompetencji, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 3 ust. 2 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 8 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

4) § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej, powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje Prezesa Rady Ministrów do wyrażania zgody na współdziałanie ABW, AW, CBA z właściwymi organami i służbami innych państw, w tym poprzez pominięcie w przedmiotowym upoważnieniu Szefów tych służb tj. centralnych organów administracji rządowej, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów,

art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 8 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 2 ust. 2 i 2a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

5) § 1 ust. 2 pkt 5 lit. a rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, a zgromadzonymi przez ABW, AW, SKW, SWW i upoważnia go do decydowania, który członek Rady Ministrów ma się z nimi zapoznać, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 18 ust. 1 i 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

6) § 1 ust. 2 pkt 5 lit. b rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych, o których mowa w tym przepisie, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 22b ust. 8 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

7) § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami CBA, o których mowa w tym przepisie, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

8) § 1 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się i opiniowania rocznych sprawozdań pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 22b ust. 8 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

9) § 1 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje Prezesa RM do wyrażania zgody na współdziałanie SKW i SWW z właściwymi organami i służbami innych państw, w tym poprzez pominięcie w przedmiotowym upoważnieniu Szefów tych służb tj. centralnych organów administracji rządowej, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 9 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

10) § 1 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się i analizy oświadczeń o swoim stanie majątkowym Szefa CBA i jego zastępców, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 22b ust. 8 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

11) § 1 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do dokonywania

uzgodnień, a których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 36 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

12) § 1 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim bez delegacji ustawowej przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do dokonywania czynności wynikających ze stosunku służbowego wobec Szefa ABW, AW, CBA, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 3 ust. 2 i art. 50a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 5 ust. 2 i art. 54a ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 1 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

13) § 2 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierza obsługę Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie wskazanym w tym rozporządzeniu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 26 ustawy o Radzie Ministrów w związku z § 1 ust. 4 rozporządzenia z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz § 115 i § 116 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 8 maja 2012 r., grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) złożyła wniosek o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1524; dalej: rozporządzenie z 24 listopada 2011 r.) z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji, art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392; dalej: ustawa o RM), art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej), art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 10, poz. 56, ze zm.; dalej: ustawa o urzędzie MON), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709, ze zm.; dalej: ustawa o SKW i SWW), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, ze zm.; dalej: ustawa o ABW i AW), art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621; dalej: ustawa o CBA) w związku z § 1 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 248, poz. 1491; dalej: rozporządzenie z 18 listopada 2011 r.), § 115 i § 116 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP).

Wnioskodawca doprecyzował wniosek i uzasadnił zarzuty 11 czerwca 2012 r. Była to odpowiedź na pismo przewodniczącego składu orzekającego sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2012 r.

Na podstawie obu pism wnioskodawcy można sformułować główne tezy jego wniosku.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że Prezes RM, wyzbywając się w drodze rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. swoich ustawowych kompetencji z zakresu nadzoru nad działaniami Szefów ABW, AW, SKW, SWW, CBA, dokonał tego bez delegacji ustawowej. Prezes RM naruszył wszystkie przepisy regulujące pozycję tych służb specjalnych w hierarchii administracji rządowej i odpowiedzialności państwa za ich działanie.

1.2. Ustawowe kompetencje Ministra Koordynatora do Spraw Służb Specjalnych wobec służb i ich Szefów są więc węższe, niż mogłoby to wynikać z rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. Prezes RM, bez wymaganej Konstytucją i ustawami zgody, scedował na Ministra Spraw Wewnętrznych uprawnienia, które są jego wyłączną kompetencją. W wyniku tego w obecnym stanie prawnym nie wiadomo kto i za jaką działalność Szefów służb i kierowanych przez nich urzędów odpowiada. Prezesowi RM – Przewodniczącemu Kolegium do Spraw Służb Specjalnych podlegają wszyscy Szefowie służb oraz Minister Spraw Wewnętrznych – członek Kolegium, podlegający jego Przewodniczącemu, który posiada obecnie większe kompetencje niż premier (dodatkowo resort spraw wewnętrznych jest obecnie kontrolowany przez CBA, które on sam nadzoruje). Minister Obrony Narodowej nadzoruje i koordynuje funkcjonowanie służb wojskowych z wyłączeniem kompetencji Prezesa RM i Koordynatora do Spraw Służb Specjalnych. Dodatkowo służby wywiadowcze podporządkowane są ministrowi ustawowo odpowiedzialnemu wyłącznie za działanie wewnątrz kraju.

1.3. Istotą rozpatrywanej sprawy jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego. Wnioskodawca stwierdził, że kwestionowane przepisy rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. nie spełniają wyznaczonych przez Trybunał Konstytucyjny standardów dotyczących wydawania rozporządzeń.

1.4. Wnioskodawca stwierdził, że Minister Spraw Wewnętrznych nie posiada żadnych ustawowych kompetencji w stosunku do tych urzędów administracji rządowej. W związku z tym, nie może on wykonywać funkcji, które są mu powierzone w tym rozporządzeniu. Dział, którym kieruje Minister Spraw Wewnętrznych, nie obejmuje koordynacji służb specjalnych.

Zarzut wnioskodawcy polega też na powierzeniu ministrowi odpowiedzialnemu wyłącznie za sprawy wewnętrzne koordynacji i nadzoru nad działaniami Szefów AW i SKW, tj. służb które są właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

Wnioskodawca w zakresie powierzenia kompetencji Ministrowi Spraw Wewnętrznych odniósł się do kwestii szczegółowych, które mieszczą się w wyżej sformułowanych zarzutach przekroczenia delegacji ustawowej oraz konstrukcji mechanizmu przekazywania zadań ministrom zadaniowym.

2. Pismem z 2 sierpnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że:

1) § 1 ust. 1 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim powierza wykonywanie uprawnień Prezesa Rady Ministrów do nadzoru i koordynacji działalności służb specjalnych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i podporządkowuje mu Szefów: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działaniach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie MON, art. 3 ust. 2 ustawy o SKW i SWW, art. 3 ust. 2 ustawy o ABW i AW i art. 5 ust. 2 ustawy o CBA;

2) § 1 ust. 1 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych – członkowi Kolegium do Spraw Służb Specjalnych uprawnienia i kompetencje przewodniczącego tego gremium, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 11, art. 12 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 lit. a, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, 7 i 8 ustawy o ABW i AW;

3) § 1 ust. 1 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy wewnętrzne przekazuje w drodze rozporządzenia koordynację i nadzór nad działaniami Szefów służb, które są właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego), jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działaniach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie MON, art. 2 i art. 3 ustawy o ABW i AW, a także art. 2 i art. 3 ustawy o SKW i SWW;

4) § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do żądania od Szefów: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego

informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie MON, art. 3 ust. 2 ustawy o SKW i SWW i art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 6 i 7 ustawy o ABW i AW;

5) § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do zapewnienia współdziałania służb specjalnych w celu realizacji ich ustawowych zadań, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie MON, art. 3 ust. 2 ustawy o SKW i SWW, a także art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 8 ustawy o ABW i AW;

6) § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje Prezesa Rady Ministrów do wyrażania zgody na współdziałanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego z właściwymi organami i służbami innych państw, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 8 ustawy o ABW i AW, a także art. 2 ust. 2 i art. 2a ustawy o CBA;

7) § 1 ust. 2 pkt 5 lit. a rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej, zgromadzonymi przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego, i upoważnia go do decydowania, który członek Rady Ministrów ma się z nimi zapoznać, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o SKW i SWW oraz art. 18 ust. 1 i 3 ustawy o ABW i AW;

8) § 1 ust. 2 pkt 5 lit. b rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne danych osobowych, o których mowa w tym przepisie, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej i z art. 22b ust. 8 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy o CBA;

9) § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami Centralnego Biura Antykorupcyjnego, o których mowa w tym przepisie, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, z art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej i art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o CBA;

10) § 1 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z treścią i opiniowania rocznych sprawozdań pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez Centralne Biuro Antykorupcyjne danych osobowych, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej i art. 22b ust. 8 ustawy o CBA;

11) § 1 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje Prezesa Rady Ministrów do wyrażania zgody na współdziałanie Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego z właściwymi organami i służbami innych państw, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy o urzędzie MON i art. 9 ustawy o SKW i SWW;

12) § 1 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z treścią i analizy oświadczeń o stanie majątkowym Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i jego zastępców, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej i art. 22b ust. 8 ustawy o CBA;

13) § 1 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do dokonywania uzgodnień, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o CBA, jest zgodny z art. 7,

art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej i art. 36 ust. 3 ustawy o CBA;

14) § 1 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. w zakresie, w jakim przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do dokonywania czynności wynikających ze stosunku służbowego wobec Szefów: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o RM, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a i ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy o działach administracji rządowej, art. 3 ust. 2 i art. 50a ustawy o ABW i AW oraz art. 5 ust. 2 i art. 54a ustawy o CBA;

15) § 2 rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. jest zgodny z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 26 ustawy o RM.

Prokurator wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji kontroli zgodności przepisów rozporządzeń z przepisami innych rozporządzeń.

3. Prezes RM w piśmie z 27 lipca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. są zgodne z przywołanymi wzorcami kontroli. Wskazał on, że podstawę ustawową do określenia przez niego zadań wykonywanych przez ministra stanowi art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o RM. Zarówno Konstytucja, jak i ustawa o RM, wyznaczają stosunkowo szeroko zakres swobody Prezesa RM w określaniu zakresu działania ministra nie kierującego działem administracji rządowej. Przepisy te dopuszczają możliwość powierzenia ministrowi kierującemu działem administracji rządowej wykonywanie również innych zadań nieobjętych ustawami pozostającymi w zakresie działu administracji, dla którego jest on ministrem właściwym.

Na gruncie art. 5 pkt 1 i art. 33 ust. 1 ustawy o RM ukształtowała się praktyka przyjmująca możliwość powierzenia ministrowi zadań Prezesa RM w zakresie szeroko rozumianej koordynacji działalności służb specjalnych nadzorowanych *de iure* przez Prezesa RM, innych niż tylko te, o których mówią wprost ustawy tych służb dotyczące.

Rozporządzenie z 24 listopada 2011 r. nawiązuje do wydawanych wcześniej podobnych aktów prawnych określających kompetencje organów państwa. W związku z tym, Prezes RM uznał, że ten stan nie godzi w bezpieczeństwo obywateli, ani nie wprowadza chaosu w systemie prawa. Jest tak dlatego, ponieważ w każdym przypadku ministrowi, w zgodzie z przepisami ustaw, powierza się tylko ściśle określone zadania, przy czym zadania te nie są związane ze sferą bezpośredniego oddziaływania organów administracji na sytuację prawną obywateli.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Grupa posłów zakwestionowała niektóre przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1524; dalej: rozporządzenie z 24 listopada 2011 r.) z art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 149 ust. 1 Konstytucji, ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392; dalej: ustawa o RM) i ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej), oraz z przepisami ustaw dotyczących służb specjalnych.

2. Prezes Rady Ministrów 22 lutego 2013 r. zapowiedział reorganizację składu Rady Ministrów. Minister Spraw Wewnętrznych Jacek Cichocki został powołany na Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz został Przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów. Ministrem Spraw Wewnętrznych został Bartłomiej Sienkiewicz.

Prezes Rady Ministrów 28 lutego 2013 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 272). W myśl § 3 tego rozporządzenia wchodzi ono w życie z dniem ogłoszenia.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozporządzenie z 24 listopada 2011 r. stało się bezprzedmiotowe. Utraciło ono moc obowiązującą i nie zachodzą sytuacje, w których znajdowałoby ono zastosowanie. Jacek Cichocki nie może wypełniać funkcji zarówno jako minister właściwy do spraw wewnętrznych, jak i w zakresie koordynacji służb specjalnych. Kompetencje te zostały przekazane nowemu ministrowi – Bartłomiejowi Sienkiewiczowi.

Okoliczności te wypełniają przesłanki 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).

Bezprzedmiotowość rozporządzenia z 24 listopada 2011 r. skutkuje także tym, że orzekanie jest niedopuszczalne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu.

Z uwagi na powyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

37

POSTANOWIENIE z dnia 21 marca 2013 r. **Sygn. akt SK 32/12**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 marca 2013 r., skargi konstytucyjnej Mariusza C. o zbadanie zgodności:

art. 55 § 1 w związku z art. 330 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 5, art. 30, art. 31 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej, Mariusz C. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 55 § 1 w związku z art. 330 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) jest niezgodny z art. 5, art. 30, art. 31 ust. 1 i 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

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

Pismem złożonym 6 kwietnia 2009 r. skarżący domagał się wszczęcia postępowania karnego w sprawie o czyn z art. 245 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) przeciwko Tomaszowi S. Postanowieniem z 15 maja 2009 r. prokurator odmówił wszczęcia postępowania. Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach, postanowieniem z 20 sierpnia 2009 r. uwzględnił zażalenie skarżącego i uchylił postanowienie prokuratora. Postanowieniem z 16 października 2009 r. prokurator wszczął dochodzenie w sprawie, a następnie 29 stycznia 2010 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. z uwagi na brak znamion czynu zabronionego.

W dniu 8 lutego 2010 r. skarżący wniósł do Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach subsydiarny akt oskarżenia przeciwko Tomaszowi S. oskarżając go o popełnienie przestępstwa z art. 245 k.k. Sąd Rejonowy w Tarnowskich Górach postanowieniem z 8 września 2010 r. umorzył postępowanie w sprawie ze względu na brak skargi uprawnionego oskarżyciela (art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.). Sąd Okręgowy w Gliwicach postanowieniem z 15 grudnia 2010 r., wydanym po wniesieniu zażalenia przez skarżącego, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach zostało doręczone skarżącemu 3 stycznia 2011 r. Skarżący 20 stycznia 2011 r. złożył w Sądzie Rejonowym w Tarnowskich Górach wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do reprezentowania go w sprawie sporządzenia skargi konstytucyjnej. Pełnomocnik skarżącego został powiadomiony o wyznaczeniu go do sporządzenia skargi konstytucyjnej 27 września 2011 r. Skarga została nadana w placówce pocztowej 20 grudnia 2011 r.

1.2. Skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 55 § 1 w związku z art. 330 § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim przepisy te warunkują możliwość wystąpienia przez pokrzywdzonego z subsydiarnym aktem oskarżenia od wydania przez prokuratora dwóch tożsamyh decyzji procesowych, czyli dwóch postanowień o odmowie wszczęcia postępowania albo dwóch postanowień o umorzeniu postępowania. Zdaniem skarżącego kwestionowany art. 55 § 1 k.p.k. ogranicza korzystanie z subsydiarnego aktu oskarżenia w stopniu, który powoduje naruszenie podstawowych konstytucyjnych praw i wolności.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 30 Konstytucji skarżący wskazał, że kwestionowane przepisy naruszają godność pokrzywdzonego, który zostaje pozbawiony możliwości skierowania sprawy do rozpoznania przez niezawisły sąd, pomimo tego, że prokurator wydał dwie negatywne decyzje procesowe, które nie są tożsame. Pokrzywdzony nie ma zatem możliwości procesowej dochodzenia swych praw w odniesieniu do przestępstw publicznoskargowych, które zostały popełnione na jego szkodę.

W ocenie skarżącego, kwestionowane przepisy ograniczają jego konstytucyjne prawa bez adekwatnego uzasadnienia prawnego, co powoduje naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący wskazał w szczególności na ograniczenie prawa do sądu poprzez pozbawienie pokrzywdzonego prawa do rozpatrzenia wszczętej przez niego sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ograniczenie uprawnień pokrzywdzonych związane było zapewne z realizacją zasady szybkości i ekonomiki postępowania karnego, jednakże – w jego ocenie – wartości te nie mogą mieć pierwszeństwa przed innymi wartościami, w szczególności przed prawem do sądu. Zdaniem skarżącego, kwestionowane przepisy naruszają również art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie zapewniają pokrzywdzonym instrumentów, które umożliwiłyby im dochodzenie ich praw. Pokrzywdzeni w sprawach karnych, którym zamknięto drogę do złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, dążą jedynie do tego, aby ich argumenty ocenił niezawisły sąd, nie zaś wyłącznie prokurator, który nie posiada przymiotu niezawisłości.

Zdaniem skarżącego, pomimo wyraźnego i jednoznacznego brzmienia art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawodawca w art. 55 § 1 w związku z art. 330 § 2 k.p.k. nadmiernie ograniczył prawa pokrzywdzonych w postępowaniu karnym. Kwestionowane przepisy kształtują przesłanki wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia w sposób zamykający znacznej części pokrzywdzonych drogę sądową. Wymaganie, aby wystąpienie z subsydiarnym aktem oskarżenia było poprzedzone wydaniem przez prokuratora dwóch tożsamyh decyzji albo o odmowie wszczęcia postępowania albo o umorzeniu postępowania powoduje, że subsydiarne akty oskarżenia należą do rzadkości, a prawa pokrzywdzonych są naruszane.

Zdaniem skarżącego, kwestionowane przepisy naruszają również art. 5 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi nie wskazano jednak argumentów, które miałyby przemawiać za zasadnością tych zarzutów.

2. W piśmie z 7 marca 2013 r. w imieniu Sejmu stanowisko zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu, skarżący nie skorzystał z przysługującego mu prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie prokuratora o umorzeniu dochodzenia. Zamiast tego, skarżący pominął tryb postępowania przewidziany przepisami k.p.k. i od razu wystąpił z subsydiarnym aktem oskarżenia. Sejm wskazał, że skarżący nie spełnił warunku wyczerpania wszystkich możliwych środków prawnych i wyczerpania toku instancyjnego, przez co jego skarga konstytucyjna nie może zostać merytorycznie rozpoznana a postępowanie podlega umorzeniu.

3. W piśmie z 11 lipca 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie oparta jest na błędnym założeniu, że umorzenie postępowania przez prokuratora, po wcześniejszym uchyleniu przez sąd postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, zamyka skarżącemu możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Skarżący nie dostrzegł bowiem, że postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania, będące w takiej sytuacji pierwszą w tej postaci decyzją procesową, podlega zaskarżeniu do sądu na zasadach ogólnych, co wynika wprost z art. 465 § 2 k.p.k. Skarżący nie wyczerpał przewidzianych prawem procedur odwoławczych, poprzedzających wystąpienie z subsydiarnym aktem oskarżenia. Konsekwencją tego było uznanie skarżącego przez sądy orzekające w jego sprawie, za nieuprawnionego oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego. Skoro skarżący nie skorzystał z przysługującego mu środka odwoławczego, zmierzającego do zakwestionowania postanowienia prokuratora, to tym samym nie spełnił warunków pozwalających na uznanie jego skargi konstytucyjnej za dopuszczalną.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 23 lipca 2012 r. poinformował, że nie zgłasza swojego udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie rozpoznania sprawy – także po zakończeniu procedury wstępnej kontroli skargi – może badać, czy zostały spełnione warunki wydania orzeczenia (por. np. postanowienia z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji ustawa określa zasady wnoszenia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego.

W kontekście niniejszej sprawy niezbędne jest przedstawienie wybranych regulacji prawnych dotyczących składania skarg konstytucyjnych oraz powstałej na ich tle praktyki orzeczniczej Trybunału.

Jednym z warunków wniesienia skargi konstytucyjnej jest określone w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wymaganie złożenia takiej skargi po wyczerpaniu przez skarżącego przysługującej mu w sprawie drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o TK skargę sporządza adwokat lub radca prawny, chyba, że skarżącym jest sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. Skarżący, który nie ma możliwości poniesienia kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, może wystąpić do sądu rejonowego o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu (art. 48 ust. 2 ustawy o TK).

Stosownie do art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK, trzymiesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej nie biegnie do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku o ustanowienie dla skarżącego adwokata lub radcy prawnego z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu należy wystąpić przed upływem trzymiesięcznego terminu na złożenie skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 14 grudnia 2000 r., sygn. Ts 141/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 135; 21 maja 2001 r., sygn. Ts 18/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 116; 26 czerwca 2001 r., sygn. Ts 48/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 205; 16 stycznia 2002 r., sygn. Ts 158/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 158). Trybunał wskazywał również, że na bieg określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK terminu nie mają wpływu inne okoliczności, niż wystąpienie do sądu o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu, w tym zwrócenie się do organów samorządu adwokackiego czy radcowskiego o udzielenie pomocy prawnej lub wystąpienie z wnioskiem o pomoc prawną do sądu niewłaściwego (zob. postanowienie z 31 marca 2011 r., sygn. Ts 121/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 362).

3. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w niniejszej sprawie dotychczasową jednolitą linię orzeczniczą, zgodnie z którą wystąpienie z wnioskiem do sądu o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej powoduje zawieszenie, nie zaś przerwanie biegu terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej. Tak należy rozumieć wyrażenie „termin (...) nie biegnie” zawarte w art. 48 ust. 2 ustawy o TK. W razie, gdyby skutkiem wystąpienia o ustanowienie pełnomocnika z urzędu miałyby być przerwanie

biegu terminu do wniesienia skargi omawiany przepis wyraźnie stwierdzałby, że od daty ustanowienia pełnomocnika termin do złożenia skargi, konstytucyjnej biegnie na nowo (zob. postanowienia z: 7 września 1998 r., sygn. Ts 96/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 106; 24 listopada 1999 r., sygn. Ts 78/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 185; 23 listopada 1999 r., sygn. Ts 23/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 187, s. 956; 23 listopada 1999 r., sygn. Ts 40/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 191; 16 lutego 2000 r., sygn. Ts 135/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 36; 2 lutego 2000 r., sygn. Ts 138/1999, OTK ZU nr 1/2000, poz. 40, 19 marca 2003 r., sygn. Ts 27/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 157, 17 lutego 2009 r., sygn. Ts 148/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 133, 16 maja 2012 r., Ts 339/11, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 318.).

Ponadto, przyjęcie odmiennej interpretacji art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK, stosownie do której wystąpienie o ustanowienie pełnomocnika z urzędu powoduje przerwanie biegu terminu do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej skarżących, którzy samodzielnie ustanowili pełnomocnika do sporządzenia skargi konstytucyjnej w porównaniu ze skarżącymi, którzy zwrócili się o udzielenie im pomocy prawnej z urzędu.

Dla skutecznego składania skargi konstytucyjnej przez skarżących, którzy nie występują o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, skarżący są zobowiązani w ustawowym terminie wskazanym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK podjąć decyzję o wystąpieniu ze skargą, wybrać oraz udzielić pełnomocnictwa radcy prawnemu lub adwokatowi, który sporządzi skargę konstytucyjną i wniesie do Trybunału Konstytucyjnego.

W takich przypadkach ryzyko zbyt późnego zwrócenia się do adwokata lub radcy prawnego o sporządzenie skargi konstytucyjnej zawsze obciążałoby skarżących. Natomiast, w przypadku skarżących, którzy wystąpili o pomoc prawną z urzędu, zwłoka w złożeniu wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego nie miałaby żadnego znaczenia, gdyby przyjąć, że wystąpienie do sądu rejonowego o pomoc prawną przerywa bieg terminu do złożenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 22 marca 1999 r., sygn. Ts 92/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 47; 4 lipca 2000 r., sygn. Ts 145/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 160).

4. W niniejszej sprawie, wskazane przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie, w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z 15 grudnia 2010 r., zostało doręczone skarżącemu 3 stycznia 2011 r. Od tej daty rozpoczął bieg trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy o TK, bieg tego terminu uległ zawieszeniu 20 stycznia 2011 r., czyli w dniu, w którym skarżący złożył wniosek o ustanowienie dla niego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach z 5 kwietnia 2011 r. ustanowiono pełnomocnika do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Pismem z 23 września 2011 r. Okręgowa Rada Adwokacka w Katowicach wyznaczyła pełnomocnika do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Pełnomocnik skarżącego otrzymał to pismo 27 września 2011 r. i od tego dnia rozpoczął się dalszy bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarga została nadana w placówce pocztowej 20 grudnia 2011 r.

W związku z powyższym, należy uznać, że bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął się 3 stycznia 2011 r. i uległ zawieszeniu 21 stycznia 2011 r. (trwał zatem 17 dni). Rozpoczęcie dalszego biegu terminu nastąpiło 28 września 2011 r., kiedy to do jego upływu pozostało 73 dni, a więc termin do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie upłynął 9 grudnia 2011 r. Skarga została złożona 20 grudnia 2011 r., a więc z przekroczeniem wskazanego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK terminu o 11 dni.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarga konstytucyjna została złożona z naruszeniem ustawowego terminu do jej wniesienia. Oznacza to, że skarga nie spełnia określonej w art. 46 ust. 1 ustawy o TK przesłanki wniesienia w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Wobec tego, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umarza postępowanie w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

sygn.		poz.	str.
K 25/10	– wyrok z dnia 13 marca 2013 r.,	27	340
K 4/12	– postanowienie z dnia 5 marca 2013 r.,	30	437
K 11/12	– wyrok z dnia 26 marca 2013 r.,	28	384
K 27/12	– wyrok z dnia 27 marca 2013 r.,	29	393
Kp 1/12	– wyrok z dnia 6 marca 2013 r.,	25	312
P 38/10	– postanowienie z dnia 5 marca 2013 r.,	31	444
P 35/11	– postanowienie z dnia 20 marca 2013 r.,	34	476
SK 30/09	– wyrok z dnia 7 marca 2013 r.,	26	332
SK 32/12	– postanowienie z dnia 21 marca 2013 r.,	37	493
SK 38/12	– postanowienie z dnia 13 marca 2013 r.,	32	466
SK 38/12	– postanowienie z dnia 13 marca 2013 r.,	33	475
SK 66/12	– postanowienie z dnia 20 marca 2013 r.,	35	482
U 2/11	– wyrok z dnia 5 marca 2013 r.,	24	303
U 3/12	– postanowienie z dnia 20 marca 2013 r.,	36	486

SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

I

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

art. 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25), w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26), p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30), p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

art. 5 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30), p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 7 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31), p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

art. 10 ust. 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 15 ust. 2 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 21 ust. 1 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)

art. 21 ust. 2 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 23 – p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)

art. 25 ust. 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 30 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24), p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 31 ust. 1 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 31 ust. 3 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24), w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25), w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26), w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28), w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34), p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 32 ust. 1 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30), p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 32 ust. 2 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 36 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 41 ust. 1 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24), w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

art. 42 ust. 3 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24),

art. 45 ust. 1 – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26), w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 46 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 47 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

art. 47-51 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

art. 52 ust. 5 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 64 ust. 1 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34), p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

art. 64 ust. 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34), p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

art. 64 ust. 3 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

art. 67 ust. 1 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30), p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 77 ust. 1 – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)

art. 77 ust. 2 – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26), w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 78 – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26), w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 79 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29), p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

art. 79 ust. 1 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 92 ust. 1 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24), w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28), w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

art. 122 ust. 3 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25), w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 122 ust. 4 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

art. 149 ust. 1 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

art. 165 ust. 1 i 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

- art. 172 ust. 1 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 175 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 176 – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26), w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 177 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 180 ust. 1, 2 i 5 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 184 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 186 ust. 2 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 190 ust. 4 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)
- art. 193 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)
- art. 197 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 201 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 233 ust. 1 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

II

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

- art. 3 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)
- art. 32 – p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)
- art. 32 ust. 1 pkt 4 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29), p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 32 ust. 3 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)
- art. 36 – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)
- art. 39 ust. 1 pkt 1 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25), w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28), w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29), p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30), p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33), p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34), p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35), p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)
- art. 39 ust. 1 pkt 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 39 ust. 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)
- art. 46 – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)
- art. 46 ust. 1 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)
- art. 46-48 – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)
- art. 47 – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)
- art. 47 ust. 1 pkt 2 – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)
- art. 48 ust. 1 i 2 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)
- art. 50 ust. 1 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)
- art. 50 ust. 3 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32)
- art. 59 ust. 2 – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 66 – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

III

INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44, z 1932 r. Nr 109, poz. 896, z 1934 r. Nr 110, poz. 976, z 1938 r. Nr 81, poz. 548 oraz z 1946 r. Nr 15, poz. 106): (*uchylony*)

- art. 3 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347):

- ogólnie** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25): (*uchylony*)

- art. 10 ust. 3 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

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):

art. 1 § 1 pkt 1 i 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 1 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 5 § 2 pkt 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 104 § 1 i 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 127 § 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 145 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

art. 148 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 154 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 155 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 156 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

art. 157 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 218 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 218 § 1 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 219 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 15 lutego 1962 r. o **obywatelstwie polskim** (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, z 2001 r. Nr 42, poz. 475, z 2003 r. Nr 128, poz. 1175, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 144, poz. 1043 oraz z 2007 r. Nr 120, poz. 818): (*uchylony*)

art. 1 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 9 ust. 1 i 2 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 12 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 17 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 29 marca 1963 r. o **cudzoziemcach** (Dz. U. z 1992 r. Nr 7, poz. 30, z 1992 r. Nr 25, poz. 112 oraz z 1995 r. Nr 23, poz. 120): (*uchylony*)

art. 13 ust. 1-3 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. – **Kodeks cywilny** (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 141, poz. 1176, z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592 i Nr 124, poz. 1151, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 162, poz. 1692, Nr 172, poz. 1804 i Nr 281, poz. 2783, z 2005 r. Nr 48, poz. 462, Nr 157, poz. 1316 i Nr 172, poz. 1438, z 2006 r. Nr 133, poz. 935, z 2007 r. Nr 80, poz. 538, Nr 82, poz. 557 i Nr 181, poz. 1287, z 2008 r. Nr 116, poz. 731, Nr 163, poz. 1012, Nr 220, poz. 1425 i 1431 i Nr 228, poz. 1506, z 2009 r. Nr 42, poz. 341 i Nr 79, poz. 662, z 2010 r. Nr 40, poz. 222 i Nr 155, poz. 1037 oraz z 2011 r. Nr 80, poz. 432, Nr 85, poz. 458 i Nr 230, poz. 1370):

art. 213 – p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)

art. 214 § 1 i 2 – p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)

art. 216 § 2 – p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)

art. 222 § 1 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

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, Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 67, poz. 571, Nr 69, poz. 592 i 593, Nr 131, poz. 1075, Nr 179, poz. 1395 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 3, poz. 13, Nr 7, poz. 45, Nr 24, poz. 125, Nr 40, poz. 229, Nr 108, poz. 684, Nr 109, poz. 724, Nr 125, poz. 842, Nr 152, poz. 1018, Nr 155, poz. 1037, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 215, poz. 1418 i Nr 217, poz. 1435, z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 482, Nr 92, poz. 531, Nr 112, poz. 654, Nr 129, poz. 735, Nr 138, poz. 806 i 807, Nr 144, poz. 854, Nr 149, poz. 887, Nr 224, poz. 1342, Nr 233, poz. 1381 i Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 908, 1254, 1529 i 1445 oraz z 2013 r. poz. 142):

- art. 38 § 1** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 98 § 1** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 365 § 1** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 401¹** – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)
- art. 424¹¹** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 476 § 2** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 479²⁸ § 1 pkt 1** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 508** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
- art. 520 § 1-3** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 619 § 1 i 2** – p. 20.03.2013, P 35/11 (poz. 34)
- art. 694¹** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 694⁸ § 1** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 823** – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)
- art. 911³** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 694¹ § 1 i 2** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 694¹-694⁸** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 777 § 1 pkt 3** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 911³** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)

USTAWA z dnia 23 stycznia 1968 r. **o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz. U. Nr 3, poz. 6, z 1972 r. Nr 16, poz. 114, Nr 53, poz. 341 i Nr 55, poz. 364, z 1973, Nr 38, poz. 225, z 1974 r. Nr 21, poz. 117, Nr 21, poz. 116, Nr 47, poz. 280 i Nr 50, poz. 321, z 1975 r. Nr 45, poz. 232, z 1976 r. Nr 40, poz. 235, z 1977 r. Nr 11, poz. 43, z 1981 r. Nr 20, poz. 100 oraz z 1982 r. Nr 7, poz. 62): (*uchylony*)

- art. 8 ust. 1-3** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
- art. 119** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 8 czerwca 1972 r. **o ustroju sądów wojskowych** (Dz. U. Nr 23, poz. 166, z 1989 r. Nr 73, poz. 436, z 1991 r. Nr 113, poz. 491, z 1995 r. Nr 89, poz. 443, z 1996 r. Nr 7, poz. 44 oraz z 1997 r. Nr 98, poz. 604): (*uchylony*)

- art. 6 § 2** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 14 grudnia 1982 r. **o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z 1984 r. Nr 52, poz. 268 i 270, z 1986 r. Nr 1, poz. 1, z 1989 r. Nr 35, poz. 190 i 192, z 1990 r. Nr 10, poz. 58 i 61, Nr 36, poz. 206, Nr 66, poz. 390 i Nr 87, poz. 506, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 80, poz. 350 i Nr 94, poz. 422, z 1992 r. Nr 21, poz. 84 i Nr 64, poz. 321, z 1994 r. Nr 74, poz. 339 i Nr 108, poz. 516, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1996 r. Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636 i Nr 147, poz. 687, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 93 poz. 569 i Nr 111 poz. 725 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 756): *(uchylony)*

art. 9 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 10 ust. 2 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 17 maja 1989 r. **o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 51, poz. 297, Nr 55, poz. 321 i Nr 86, poz. 504, z 1991 r. Nr 95, poz. 425 i Nr 107, poz. 459, z 1993 r. Nr 7, poz. 34, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 90, poz. 557, Nr 96, poz. 590 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 59, poz. 375, Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2004 r. Nr 68, poz. 623, z 2009 r. Nr 219, poz. 1710, z 2010 r. Nr 106, poz. 673 i Nr 224, poz. 1459 oraz z 2011 r. Nr 18, poz. 89 i Nr 129, poz. 748):

art. 60 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 61 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 61 ust. 4 pkt 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 62 ust. 1 i 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 63 ust. 1-4, 8 i 9 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 64 ust. 1 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 70a ust. 1, 2 i 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 20 grudnia 1989 r. **o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie** (Dz. U. Nr 73, poz. 436):

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 29 grudnia 1989 r. **o zatrudnieniu** (Dz. U. Nr 75, poz. 446, z 1990 r. Nr 9, poz. 57 i Nr 56, poz. 323 oraz z 1991 r. Nr 7, poz. 24 i Nr 46, poz. 201): *(uchylony)*

art. 26 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153):

art. 4 ust. 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 13 lipca 1990 r. **o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa** (Dz. U. Nr 53, poz. 306 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 213):

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. **o Państwowej Straży Pożarnej** (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 i Nr 18, poz. 97, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228, Nr 238, poz. 1578 i Nr 239, poz. 1589, z 2011 r. Nr 117, poz. 677, Nr 171, poz. 1016 i Nr 207, poz. 1230 oraz z 2012 r. poz. 664):

art. 1 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

art. 59 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

art. 60 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. **o ochronie przeciwpożarowej** (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z 2010 r. Nr 57, poz. 353 oraz z 2012 r. poz. 908):

- art. 15** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 16** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 16a ust. 1** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 26** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 28** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 31** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 57** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 1991 r. **o zakładach opieki zdrowotnej** (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, Nr 123, poz. 849, Nr 166, poz. 1172, Nr 176, poz. 1240 i Nr 181, poz. 1290, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056 i Nr 234, poz. 1570, z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 76, poz. 641, Nr 98, poz. 817, Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1707, z 2010 r. Nr 96, poz. 620, Nr 107, poz. 679 i Nr 230, poz. 1507 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235): (*uchylony*)

art. 3 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

USTAWA z dnia 11 października 1991 r. **o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 107, poz. 459): (*uchylony*)

art. 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 17 października 1991 r. **o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. Nr 104, poz. 450, z 1992 r. Nr 21, poz. 84, z 1993 r. Nr 127, poz. 583 i Nr 129, poz. 602, z 1994 r. Nr 84, poz. 385, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, Nr 95, poz. 473 i Nr 138, poz. 681, z 1996 r. Nr 87, poz. 395, Nr 100, poz. 461, Nr 136, poz. 636 i Nr 147, poz. 687, z 1997 r. Nr 30, poz. 164, Nr 106, poz. 676, Nr 111, poz. 725 i Nr 141, poz. 943 oraz z 1998 r. Nr 55, poz. 351): (*uchylony*)

art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

art. 45 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 19 października 1991 r. **o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa** (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 42, poz. 340 i Nr 98, poz. 817, z 2010 r. Nr 48, poz. 287, Nr 96, poz. 620, Nr 143, poz. 963 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 233, poz. 1382):

art. 24 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 29 grudnia 1992 r. **o radiofonii i telewizji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, Nr 85, poz. 459, Nr 112, poz. 654, Nr 153, poz. 903 i Nr 160, poz. 963 oraz z 2012 r. poz. 1209 i 1315):

art. 56 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 18 lutego 1994 r. **o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin** (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410, z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786, z 2010 r. Nr 113, poz. 745, z 2011 r. Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 637 i 664):

art. 18a ust. 1 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. – **Prawo budowlane** (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 45, poz. 235, Nr 94, poz. 551, Nr 135, poz. 789, Nr 142, poz. 829, Nr 185, poz. 1092 i Nr 232, poz. 1377 oraz z 2012 r. poz. 472, 951 i 1256):

ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 1 grudnia 1995 r. **o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa** (Dz. U. Nr 154, poz. 792, z 2006 r. Nr 183, poz. 1353 oraz z 2012 r. poz. 596 i 1540):

ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 14 grudnia 1995 r. **o urządzenie Ministra Obrony Narodowej** (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, Nr 102, poz. 474, z 1997 r. Nr 121, poz. 770 i Nr 141, poz. 944, z 1999 r. Nr 11, poz. 95, z 2001 r. Nr 123,

poz. 1353 i Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z 2003 r. Nr 210, poz. 2036, z 2006 r. Nr 104, poz. 711, z 2007 r. Nr 107, poz. 732, z 2010 r. Nr 28, poz. 143 oraz z 2011 r. Nr 81, poz. 439 i Nr 185, poz. 1092):

art. 5 ust. 1a – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

USTAWA z dnia 8 sierpnia 1996 r. o **Radzie Ministrów** (Dz. U. z 2012 r. poz. 392):

art. 26 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

art. 33 ust. 1 pkt 2 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

art. 34 ust. 2 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

USTAWA z dnia 20 lutego 1997 r. o **stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. Nr 41, poz. 251, z 1998 r. Nr 59, poz. 375 i Nr 106, poz. 668, z 2004 r. Nr 68, poz. 623 oraz z 2010 r. Nr 106, poz. 673):

art. 30 ust. 1 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 32 ust. 1, 3, 4 i 7 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 33 ust. 2, 3 i 5 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 10 kwietnia 1997 r. – **Prawo energetyczne** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059):

art. 30 ust. 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

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. 245 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

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 2 i 9 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 31 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 32 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 55 § 1 – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)

art. 74 § 1-4 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

art. 74 § 3a – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

- art. 75 § 2** – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)
- art. 330 § 2** – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)
- art. 465 § 2** – p. 21.03.2013, SK 32/12 (poz. 37)
- art. 651** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 20 sierpnia 1997 r. o **Krajowym Rejestrze Sądowym** (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z 2008 r. Nr 141, poz. 888, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 341, Nr 53, poz. 434 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 146 i Nr 96, poz. 620, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 112, poz. 654, Nr 142, poz. 828, Nr 144, poz. 851 i Nr 232, poz. 1378 oraz z 2012 r. poz. 1514):

- art. 7** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o **gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323, z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762, Nr 135, poz. 789, Nr 163, poz. 981, Nr 187, poz. 1110 i Nr 224, poz. 1337 oraz z 2012 r. poz. 908, 951, 1256, 1429 i 1529):

- ogólnie** – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. – **Prawo o ustroju sądów wojskowych** (Dz. U. z 2012 r. poz. 952):

- art. 3 § 3** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 22 sierpnia 1997 r. o **zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej** (Dz. U. Nr 111, poz. 725):

- ogólnie** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. o **komornikach sądowych i egzekucji** (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 oraz z 2012 r. poz. 759 i 1544):

- art. 49 ust. 2, 7-10** – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

USTAWA z dnia 4 września 1997 r. o **działach administracji rządowej** (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, Nr 120, poz. 818 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 63, poz. 394, Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237, Nr 216, poz. 1370 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337, Nr 68, poz. 574, Nr 77, poz. 649, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1277 i Nr 168, poz. 1323):

- art. 29 ust. 1 i 4** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 33a ust. 2** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 36** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 37** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

USTAWA z dnia 17 grudnia 1998 r. o **emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112, Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118, 251, 637, 664 i 1548):

- art. 6 ust. 1 pkt 9** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
- art. 6 ust. 2** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
- art. 16 ust. 4** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
- art. 24** – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)
- art. 194** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 18 grudnia 1998 r. o **zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. Nr 160, poz. 1064):

- ogólnie** – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 29 grudnia 1998 r. o **zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa** (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 oraz z 2001 r. Nr 81, poz. 875):

- ogólnie** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 3 marca 2000 r. **o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi** (Dz. U. Nr 26, poz. 306, z 2001 r. Nr 85, poz. 924 i Nr 154, poz. 1799, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Nr 45, poz. 391, Nr 60, poz. 535 i Nr 180, poz. 1759, z 2004 r. Nr 116, poz. 1207, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 143, Nr 96, poz. 620, Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 1456):

ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 9 listopada 2000 r. **o repatriacji** (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 249, poz. 1828, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416 i Nr 216, poz. 1367):

art. 4 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 7 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 8 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 9 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 16 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 16 ust. 2-4 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 40 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
art. 41 ust. 1 i 4 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 16 marca 2001 r. **o Biurze Ochrony Rządu** (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 i Nr 210, poz. 2135, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2008 r. Nr 66, poz. 402, z 2009 r. Nr 22, poz. 120 i Nr 85, poz. 716, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 117, poz. 677 oraz z 2012 r. poz. 664):

art. 12 ust. 2 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
art. 14 ust. 3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

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. 1 § 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
art. 15 § 2 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
art. 16 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
art. 17 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
art. 19 § 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
art. 20 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)
art. 20 pkt 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 24 maja 2002 r. **o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu** (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 84 poz. 455, Nr 117, poz. 677 i Nr 230, poz. 1371 oraz z 2012 r. poz. 627 i 908):

art. 2 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 3 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 3 ust. 2 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 8 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 11 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 12 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 lit. a – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 13 ust. 1 pkt 1 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, 7 i 8 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 18 ust. 1 i 3 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
art. 50a – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

USTAWA z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529):

- ogólnie** – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 3 § 1** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 3 § 2 pkt 1 i 4** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 50 § 1** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. **o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951 i 1445 oraz z 2013 r. poz. 21):

- ogólnie** – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 13 czerwca 2003 r. **o cudzoziemcach** (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 i Nr 165, poz. 1170, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 180, poz. 1112, Nr 216, poz. 1367, Nr 227, poz. 1505 i Nr 234, poz. 1570, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 31, poz. 206 i Nr 95, poz. 790 z 2010 r. Nr 81, poz. 531, Nr 96, poz. 620 i Nr 239, poz. 1593 oraz z 2011 r. Nr 131, poz. 764 i Nr 191, poz. 1133):

- art. 10 ust. 1** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)
- art. 105** – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

USTAWA z dnia 16 lipca 2004 r. – **Prawo telekomunikacyjne** (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 170, poz. 1217, Nr 220, poz. 1600, Nr 235, poz. 1700 i Nr 249, poz. 1834, z 2007 r. Nr 23, poz. 137, Nr 50, poz. 331 i Nr 82, poz. 556, z 2008 r. Nr 17, poz. 101 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 18, poz. 97 i Nr 85, poz. 716, z 2010 r. Nr 81, poz. 530, Nr 86, poz. 554, Nr 106, poz. 675, Nr 182, poz. 1228, Nr 219, poz. 1443, Nr 229, poz. 1499 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 102, poz. 586 i 587, Nr 134, poz. 779, Nr 153, poz. 903, Nr 171, poz. 1016, Nr 233, poz. 1381, Nr 234, poz. 1390 oraz z 2012 r. poz. 908, 1203, 1256, 1445 i 1529):

- art. 206** – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. **o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431 oraz z 2012 r. poz. 1101):

- art. 25 ust. 2** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)
- art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f** – w. 7.03.2013, SK 30/09 (poz. 26)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2006 r. **o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego** (Dz. U. Nr 104, poz. 709, Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, z 2009 r. Nr 85, poz. 716, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 22, poz. 114, Nr 53, poz. 273 i Nr 84, poz. 455 oraz z 2012 r. poz. 707):

- art. 2** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 3 ust. 2** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 9** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 19 ust. 1 i 3** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

USTAWA z dnia 9 czerwca 2006 r. **o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym** (Dz. U. z 2012 r. poz. 621 i 664):

- art. 2 ust. 1 pkt 6** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 2 ust. 2 i 2a** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 5 ust. 2** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 10 ust. 1** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 15 ust. 3** – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- art. 22b ust. 8** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 36 ust. 3** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- art. 54a** – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

USTAWA z dnia 24 maja 2007 r. **o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 112, poz. 769):

- art. 1 pkt 45** – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

USTAWA z dnia 7 września 2007 r. o **przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012** (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 i Nr 127, poz. 857 oraz z 2012 r. poz. 441 i 951):

- art. 1 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 1 ust. 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 1 ust. 2a – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 2 ust. 1 i 1a – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 4 ust. 1 i 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 6 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 7 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 13 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 17 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 23 ust. 1 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 23-25 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 24 ust. 1 i 5 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 24a ust. 1, 3, 4 i 5 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 24d ust. 2 i 3 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 25 ust. 4 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 35 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 36 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 39 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 40 ust. 1 i 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)
- art. 41 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 6 listopada 2008 r. o **prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta** (Dz. U. z 2012 r. poz. 159 i 742):

- art. 1 pkt 1 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)
- art. 3 ust. 1 pkt 4 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)
- art. 22 ust. 2 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

USTAWA z dnia 19 grudnia 2008 r. o **emeryturach pomostowych** (Dz. U. Nr 237, poz. 1656, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 637):

- art. 4 – p. 5.03.2013, K 4/12 (poz. 30)

USTAWA z dnia 3 kwietnia 2009 r. o **zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012** (Dz. U. Nr 68, poz. 575):

- ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

USTAWA z dnia 12 lutego 2010 r. o **zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji** (Dz. U. Nr 40, poz. 228):

- art. 1 pkt 10 lit. c – p. 20.03.2013, SK 66/12 (poz. 35)

USTAWA z dnia 9 kwietnia 2010 r. o **Służbie Więziennej** (Dz. U. Nr 79, poz. 523, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 664 i 951):

- art. 22 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

USTAWA z dnia 16 grudnia 2010 r. o **zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89):

- art. 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 3 ust. 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 4 ust. 1 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. – **Kodeks wyborczy** (Dz. U. Nr 21, poz. 112, Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529):

- art. 12 § 13 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
- art. 20 § 5 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

art. 37 § 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 145 § 4 i 5 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 205 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 218 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 222 § 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 254 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 300 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 304 § 7 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 326 § 4 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 346 § 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 348 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 394 § 4 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 404 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 405 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 412 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 420 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 432 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 436 § 3 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 456 § 2 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)
art. 491a – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

USTAWA z dnia 15 kwietnia 2011 r. **o działalności leczniczej** (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887, Nr 174, poz. 1039 i Nr 185, poz. 1092 oraz z 2012 r. poz. 742):

art. 2 ust. 1 pkt 10 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

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

art. 1 pkt 13 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 24 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

USTAWA z dnia 31 sierpnia 2012 r. **o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012** (*niepublikowany*):

art. 1 pkt 1 i 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

art. 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

KONWENCJA **o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266, z 2003 r. Nr 42, poz. 364 oraz z 2010 r. Nr 90, poz. 587):

art. 5 ust. 1 zd. pierwsze – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

art. 6 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

UMOWA między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich **w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości Polskiej** (Dz. U. z 1957 r. Nr 47, poz. 222):

art. 1 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

MIĘDZYNARODOWY **Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych** otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167):

art. 9 ust. 1 zd. pierwsze – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

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. 11 – w. 13.03.2013, K 25/10 (poz. 27)

DEKRET Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – **Prawo o ustroju sądów wojskowych** (Dz. U. Nr 76, poz. 536 oraz z 1943 r. Nr 2, poz. 5): (*uchylony*)

art. 8 § 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 11 § 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

art. 12 § 1 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

DEKRET Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – **Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej** (Dz. U. Nr 6, poz. 29, z 1967 r. Nr 13, poz. 55 oraz z 1969 r. Nr 13, poz. 97): (*uchylony*)

art. 17 – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

DEKRET Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. **o utworzeniu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego** (Dz. U. z 1945 r. Nr 24, poz. 145): (*uchylony*)

art. 2 lit. a – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

DEKRET z dnia 6 września 1951 r. **o likwidacji złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów i zastawów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów** (Dz. U. Nr 47, poz. 344): (*uchylony*)

art. 1 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 2 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 3 ust. 1-3 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 32), p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 9 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

DEKRET z dnia 18 września 1954 r. **o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy** (Dz. U. Nr 41, poz. 184, z 1964 r. Nr 16, poz. 94 oraz z 2004 r. Nr 51, poz. 514): (*uchylony*)

art. 4 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 7 ust. 1 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

art. 8 – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – **Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. z 1932 r. Nr 102, poz. 863, z 1937 r. Nr 30, poz. 220, z 1938 r. Nr 24, poz. 213 i Nr 89, poz. 609, z 1944 r. Nr 2, poz. 7, Nr 9, poz. 47, Nr 11, poz. 56 i 58 i Nr 15, poz. 84, z 1945 r. Nr 11, poz. 54, Nr 9, poz. 46 i Nr 11, poz. 54, z 1949 r. Nr 32, poz. 237 oraz z 1950 r. Nr 38, poz. 346 i 347):

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 17 września 1968 r. **w sprawie świadczeń rentowych dla repatriantów** (Dz. U. Nr 38, poz. 271): (*uchylony*)

§ 1 ust. 2 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. **w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia** (Dz. U. Nr 17, poz. 81, z 1986 r. Nr 28, poz. 136, z 1988 r. Nr 21, poz. 147 oraz z 1990 r. Nr 71, poz. 418 i Nr 83, poz. 485): (*uchylony*)

§ 2 ust. 3 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2002 r. **w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego** (Dz. U. Nr 17, poz. 154): (*uchylony*)

§ 1 ust. 3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 2 ust. 3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 5 ust. 1 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 6 ust. 1 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 7 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 8 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 9 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

§ 10 ust. 1 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

- § 12 ust. 1 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 13 ust. 1 i 4 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 14 ust. 1 i 3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz. U. Nr 103, poz. 929):

- § 1 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- § 6 ust. 2 zd. trzecie – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- § 6 ust. 4 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)
- § 8 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2006 r. w sprawie środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. Nr 214, poz. 1575 oraz z 2010 r. Nr 45, poz. 274): (*uchylony*)

- § 6 ust. 2 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. Nr 192, poz. 1385 oraz z 2008 r. Nr 127, poz. 818): (*uchylony*)

- ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52, z 2011 r. Nr 6, poz. 20 oraz z 2012 r. poz. 514): (*uchylony*)

- ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2010 r. w sprawie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 983): (*uchylony*)

- § 2 ust. 2 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 3 ust. 1 i 2 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 5 ust. 2 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 7 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 8 ust. 1, 3 i 4 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 9 ust. 1 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 10-14 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 17-22 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 23 ust. 1 i 3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 24 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)
- § 26 ust. 1-3 – w. 26.03.2013, K 11/12 (poz. 28)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 20):

- ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2012 r. poz. 514):

- ogólnie – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908):

- § 115 i 116 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 248, poz. 1491):

- § 1 ust. 1, 2, 4 i 5 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego – Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1524): *(uchylony)*

§ 1 ust. 1 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

§ 1 ust. 2 pkt 2-4 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

§ 1 ust. 2 pkt 5 lit. a-c – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

§ 1 ust. 2 pkt 6-10 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

§ 2 – p. 20.03.2013, U 3/12 (poz. 36)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 12 grudnia 1979 r. w sprawie okresów zatrudnienia na obszarze Państwa Polskiego i za granicą oraz zasad udzielania świadczeń rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz. U. Nr 29, poz. 174 oraz z 1982 r. Nr 40, poz. 267): *(uchylony)*

§ 3 ust. 2 pkt 2 – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 1996 r. w sprawie utworzenia i zniesienia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 23, poz. 106): *(uchylony)*

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 166, poz. 1253, z 1999 r. Nr 59, poz. 630, z 2000 r. Nr 44, poz. 515, Nr 50, poz. 595, Nr 66, poz. 797, Nr 81, poz. 913 i Nr 119, poz. 1261 oraz z 2001 r. Nr 14, poz. 134): *(uchylony)*

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654 i Nr 89, poz. 981): *(uchylony)*

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zniesienia Sądu Rejonowego w Lublinie i Zamiejscowego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Trzciance z siedzibą w Czarnkowie, utworzenia Sądu Rejonowego Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku i Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie oraz zmiany rozporządzenia w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 245, poz. 1640):

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 2002 r. w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 180, poz. 1508, z 2003 r. Nr 44, poz. 386, Nr 110, poz. 1056, Nr 219, poz. 2164 i Nr 220, poz. 2186 i 2187, z 2004 r. Nr 127, poz. 1326, Nr 148, poz. 1563 i Nr 281, poz. 2798, z 2005 r. Nr 63, poz. 557, Nr 112, poz. 945 i Nr 197, poz. 1639, z 2006 r. Nr 241, poz. 1755, z 2007 r. Nr 50, poz. 335, Nr 153, poz. 1084, Nr 163, poz. 1161, Nr 177, poz. 1249 i Nr 243, poz. 1794, z 2008 r. Nr 54, poz. 334 i Nr 234, poz. 1581, z 2009 r. Nr 102, poz. 853, Nr 220, poz. 1729 i Nr 223, poz. 1787, z 2010 r. Nr 133, poz. 894 i Nr 245, poz. 1640 i 1641 oraz z 2011 r. Nr 60, poz. 304): *(uchylony)*

ogólnie – w. 27.03.2013, K 27/12 (poz. 29)

UCHWAŁA nr 145 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1957 r. w sprawie pomocy dla repatriantów (M. P. Nr 32, poz. 217, z 1958 r. Nr 2, poz. 6 oraz z 1960 r. Nr 39, poz. 193): *(uchylony)*

ogólnie – p. 5.03.2013, P 38/10 (poz. 31)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie poddawania badaniom lub wykonywania czynności z udziałem oskarżonego oraz osoby podejrzanej (Dz. U. Nr 33, poz. 299 oraz z 2013 r. poz. 375):

§ 5 ust. 1 i 2 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

§ 10 ust. 1 – w. 5.03.2013, U 2/11 (poz. 24)

UMOWA sporządzona w Kijowie dnia 28 marca 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy **o współpracy przy organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012** (M. P. z 2008 r. Nr 74, poz. 667): *(uchylony)*

art. 1 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

art. 2 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25)

ZARZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 1952 r. **w sprawie zasad postępowania co do złożonych przed dniem 9 maja 1945 r. depozytów oraz przyjętych przed tym dniem do inkasa weksli, czeków i innych dokumentów** (M. P. Nr A-85, poz. 1342): *(uchylony)*

ogólnie – p. 13.03.2013, SK 38/12 (poz. 33)

IV

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

ROZPORZĄDZENIE Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. **ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999:**

art. 56 – w. 6.03.2013, Kp 1/12 (poz. 25).

*Opracowanie:
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

SKOROWIDZ RZECZOWY

Akt normatywny:

- specjalny akt normatywny (specustawa): w. 6.03.2013, sygn. Kp 1/12, poz. 25
 - cel regulacji: w. 6.03.2013, sygn. Kp 1/12, poz. 25

Cywilne postępowanie:

- koszty sądowe:
 - a prawo do sądu (por. Prawo do sądu/ koszty postępowania)
 - postępowanie w zakresie kosztów procesu: w. 7.03.2013, sygn. SK 30/09, poz. 26

Cywilne prawo:

- prawo spadkowe:
 - dziedziczenie gospodarstwo rolnych: p. 20.03.2013, sygn. P 35/11, poz. 34

Emerytura i renty:

- okresy zatrudnienia za granicą i zasady udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia:
 - repatrianci: p. 5.03.2013, sygn. P 38/10, poz. 31
- żołnierzy i służb mundurowych: p. 5.03.2013, sygn. K 4/12, poz. 30

Kościoły i inne związki wyznaniowe:

- stosunek państwa do Kościoła Katolickiego w RP:
 - Komisja Majątkowa: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27

Niedziałania prawa wstecz zasada (*lex retro non agit*):

- warunki dopuszczalności retroaktywności: w. 6.03.2013, sygn. Kp 1/12, poz. 25

Nietykalność i wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji):

- dopuszczalność ograniczeń:
 - wymaganie ustawowego określenia zasad i trybu ograniczeń: w. 26.03.2013, sygn. K 11/12, poz. 28

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- nierozzerwalny związek zakwestionowanych przepisów z ustawą: w. 6.03.2013, sygn. Kp 1/12, poz. 25
- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 26.03.2013, sygn. K 11/12, poz. 28; w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
- przesłanki dopuszczalności kontroli:
 - związek pomiędzy badaną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27
- umorzenie postępowania ze względu na:
 - nieadekwatność wzorca kontroli:
 - art. 77 ust. 1 Konstytucji: w. 7.03.2013, sygn. SK 30/09, poz. 26

- art. 176 Konstytucji: w. 7.03.2013, sygn. SK 30/09, poz. 26
- niedopuszczalność wydania wyroku: w. 6.03.2013, sygn. Kp 1/12, poz. 25; w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29; p. 5.03.2013, sygn. K 4/12, poz. 30; p. 5.03.2013, sygn. P 38/10, poz. 31; p. 20.03.2013, sygn. P 35/11, poz. 34; p. 20.03.2013, sygn. U 3/12, poz. 36; p. 21.03.2013, sygn. SK 32/12, poz. 37
- zbędność wydania wyroku (orzekania): w. 26.03.2013, sygn. K 11/12, poz. 28
- utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowaną regulację: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27; p. 13.03.2013, sygn. SK 38/12, poz. 33

Prawa i wolności:

- podmiot praw i wolności: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27
 - jednostki samorządu terytorialnego: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27

Prawo do prywatności (ochrona życia prywatnego):

- prawo jednostki do decydowania o życiu osobistym: w. 5.03.2013, sygn. U 2/11, poz. 24

Prawo do sądu:

- a regulowanie ustroju i właściwości sądów: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
- koszty postępowania: w. 7.03.2013, sygn. SK 30/09, poz. 26

Pytanie prawne:

- związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): p. 5.03.2013, sygn. P 38/10, poz. 31; p. 20.03.2013, sygn. P 35/11, poz. 34

Rozporządzenie:

- charakter wykonawczy rozporządzenia: w. 5.03.2013, sygn. U 2/11, poz. 24; w. 26.03.2013, sygn. K 11/12, poz. 28
- upoważnienie ustawowe (delegacja) (art. 92 ust. 1 Konstytucji): w. 5.03.2013, sygn. U 2/11, poz. 24; w. 26.03.2013, sygn. K 11/12, poz. 28; w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
- wytyczne dotyczące treści aktu: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29

Samorząd terytorialny:

- zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27
 - granice zasady samodzielności: w. 13.03.2013, sygn. K 25/10, poz. 27

Sądownictwo:

- tworzenie i znoszenie sądów: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
 - granice swobody Ministra Sprawiedliwości/ Obrony Narodowej: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
 - sądy wojskowe: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
- ustrój sądów: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29
- władztwo organizacyjne w zakresie wymiaru sprawiedliwości: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29

Służby mundurowe:

- uprawnienia funkcjonariuszy:
 - możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego: w. 5.03.2013, sygn. U 2/11, poz. 24; w. 26.03.2013, sygn. K 11/12, poz. 28

Wyłącznie ustawy: w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29

- w zakresie ustroju i właściwości sądów (art. 176 ust. 2 Konstytucji): w. 27.03.2013, sygn. K 27/12, poz. 29

Zaufania do państwa i prawa zasada (tzw. zasada lojalności):

- niedopuszczalność tworzenia regulacji niejasnych i niespójnych: w. 6.03.2013, sygn. Kp 1/12, poz. 25

Zdrowia ochrona:

- świadczenie zdrowotne: w. 5.03.2013, sygn. U 2/11, poz. 24.

*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