



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

---

Seria A

Warszawa, dnia 28 lutego 2013 r.

Nr 2 (160)

---

ISSN 1428-6521

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

16 – wyrok z dnia 12 lutego 2013 r.,	sygn. K 6/12 .....	211
17 – wyrok z dnia 19 lutego 2013 r.,	sygn. P 14/11.....	237
18 – wyrok z dnia 26 lutego 2013 r.,	sygn. K 15/10 .....	249
19 – wyrok z dnia 26 lutego 2013 r.,	sygn. SK 12/11 .....	261
20 – postanowienie z dnia 13 lutego 2013 r.,	sygn. P 25/10 .....	273
21 – postanowienie z dnia 13 lutego 2013 r.,	sygn. SK 28/11 .....	282
22 – postanowienie z dnia 26 lutego 2013 r.,	sygn. S 1/13 .....	283
23 – postanowienie z dnia 27 lutego 2013 r.,	sygn. SK 47/12.....	286

### Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur .....	291
– aktów normatywnych.....	292
– rzeczowy .....	300

---



## 16

**WYROK**  
z dnia 12 lutego 2013 r.  
**Sygn. akt K 6/12\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński  
Marek Kotlinowski  
Stanisław Rymar  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 lutego 2013 r., wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności:

1) art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286), zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osoby, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po 1 stycznia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r., lub w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.), z art. 2 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej, także z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 66 ust. 2 pkt 3 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 20 lutego 2009 r. powołanej w punkcie 1, zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 10 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, lub w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 1, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, z art. 2 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej, także z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 68 ust. 3 pkt 5 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z 20 lutego 2009 r. powołanej w punkcie 1, z art. 2 Konstytucji,

4) art. 78a ust. 4 pkt 6 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 25 ustawy z 20 lutego 2009 r. powołanej w punkcie 1, z art. 2 Konstytucji,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 21 lutego 2013 r. w Dz. U. poz. 244.

- 5) art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 20 lutego 2009 r. powołanej w punkcie 1, zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 1, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78d, art. 78e, art. 78h ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym lub dodanym przez art. 1 pkt 23, 24, 27 ustawy z 20 lutego 2009 r. powołanej w punkcie 1, z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze** (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, Nr 166, poz. 1317, Nr 210, poz. 1628 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 7, poz. 45, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830):

a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w zakresie, w jakim dotyczy osób, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po 1 stycznia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r., lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.), jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

**2. Art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1** jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

**3. Art. 66 ust. 2 pkt 3 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1:**

a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 10 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 1 lit. b, na podstawie umowy cywilnoprawnej, jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

**4. Art. 68 ust. 3 pkt 5 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1** jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

**5. Art. 78a ust. 4 pkt 6 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1** jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

**6. Art. 77a ust. 1-3, 6-10 i 12, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78e, art. 78h ust. 1-3, 6, 10 i 14 oraz ust. 5** w zakresie, w jakim odsyła do art. 75f ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5 oraz ust. 3 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1, są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

**7. Art. 78d ust. 1-8 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.**

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

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

## UZASADNIENIE

### I

1. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA albo wnioskodawca), działająca przez Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, wystąpiła 10 października 2011 r. z wnioskiem o zbadanie zgodności:

1) art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osoby, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po 1 stycznia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 prawa o adwokaturze, lub w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), z art. 2 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy on osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej, także z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2009 r., zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 10 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 prawa o adwokaturze, lub w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, z art. 2 Konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej, także z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 68 ust. 3 pkt 5 prawa o adwokaturze, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy zmieniającej z 2009 r., z art. 2 Konstytucji,

4) art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 25 ustawy zmieniającej z 2009 r., z art. 2 Konstytucji,

5) art. 66 ust. 1 pkt 5 prawa o adwokaturze, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2009 r., zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78d, art. 78e, art. 78h prawa o adwokaturze, w brzmieniu nadanym lub dodanym przez art. 1 pkt 23, 24, 27 ustawy zmieniającej z 2009 r., z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Przystępując do uzasadnienia poszczególnych zarzutów, NRA poczyniła ogólną uwagę, że ustawodawca – mimo szerokiej nowelizacji, dokonanej ustawą zmieniającą z 2009 r. – utrzymał zasadę, że drogą do zawodu adwokata jest aplikacja adwokacka zakończona egzaminem adwokackim. Jednocześnie wprowadził od tej zasady liczne wyjątki i dokonał jej modyfikacji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca, regulując zasady wpisu niektórych osób na listę adwokatów bez obowiązku odbycia aplikacji zakończonej egzaminem adwokackim oraz określając niektóre warunki przystąpienia do egzaminu adwokackiego osób bez aplikacji, wykroczył poza standard konstytucyjny co do poprawności legislacyjnej przyjętych rozwiązań i nie uwzględnił wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata przez samorząd zawodowy.

1.1. Uzasadnienie wniosku w zakresie, w jakim dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w pkt 1-5 *petitum* wniosku, oparte jest na następujących podstawach:

1.2. Co do art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 i art. 66 ust. 1 pkt 5 prawa o adwokaturze NRA podniosła, że zastrzeżeń nie budzi sama zasada dostępu do wykonywania zawodu adwokata grupy osób określonej w zaskarżonych przepisach, lecz warunki, jakie muszą one spełniać, by uzyskać wpis na listę adwokatów. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że osoby zatrudnione w kancelarii adwokackiej lub radcowskiej są pozbawione możliwości wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej w sprawach karnych. Zgodnie z art. 82 k.p.k. obrońcą w sprawach karnych może być wyłącznie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury, tj. adwokat lub aplikant adwokacki. Skoro warunkiem uzyskania wpisu na listę adwokatów jest wykonywanie czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej (w tym w sprawach karnych), to powyższa okoliczność – w ocenie wnioskodawcy – prowadzi do wniosku, że ustawodawca uzależnił wpis na listę adwokatów od spełnienia warunku częściowo niemożliwego do spełnienia. W opisywanej sytuacji przepis jednej ustawy (prawa o adwokaturze) uzależnia określony skutek (wpis na listę adwokatów) od spełnienia przesłanki częściowo sprzecznej z prawem w świetle innych przepisów ustawowych (k.p.k.), co stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji i wynikającego z jej treści zakazu tworzenia rozwiązań niespójnych systemowo.

1.3. NRA wskazała również, że w przypadku osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na innej podstawie niż umowa o pracę, nie jest możliwa weryfikacja rzeczywistego czasu praktyki zawodowej poprzedzającej wpis na listę adwokatów. Nie ma bowiem żadnej możliwości zweryfikowania tego, jaki był rzeczywisty wymiar czasowy świadczenia usług w ramach umowy cywilnoprawnej, np. umowy zlecenia, do której *essentialia negotii* nie należy określenie czasu wykonywania pracy. Ponadto, jak wynika z art. 68 ust. 3 pkt 3 prawa o adwokaturze, osoba ubiegająca się o wpis jest zobowiązana przedłożyć jedynie umowę cywilnoprawną wraz z dowodami potwierdzającymi wywiązanie się z obowiązków podatkowych, przy czym treść tej umowy nie podlega badaniu merytorycznemu przez samorząd. Nie jest zatem wykluczona sytuacja, w której osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów, wykonywała wskazane czynności w wymiarze symbolicznym – na przykład jeden dzień w tygodniu, w wymiarze jednej godziny – przez trzy lata.

W ocenie wnioskodawcy, intencja ustawodawcy była odmienna. Chodziło o to, aby osoba wpisywana na listę adwokatów bez egzaminu i aplikacji adwokackiej, miała rzeczywistą praktykę w zawodzie. Tymczasem przyjęte w art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b prawa o adwokaturze rozwiązanie nie realizuje tego celu, jest niespójne, a przez to sprzyja omijaniu prawa. Ponieważ kwestionowana regulacja prawna nie stwarza możliwości realizacji celów, jakie prawodawca chciał osiągnąć przez jej wprowadzenie, uzasadniony jest zarzut niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b prawa o adwokaturze z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą rzetelnej legislacji.

1.4. Zdaniem wnioskodawcy, wpis na listę adwokatów bez aplikacji i egzaminu (art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b prawa o adwokaturze) osób, których rzeczywisty okres praktyki w zawodzie jest nieweryfikowalny, nie tylko narusza zasadę poprawnej legislacji, ale ponadto pozbawia samorząd zawodowy możliwości wykonywania pieczy nad tymi osobami, w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie można ustalić rzeczywistego czasu wykonywanych przez nie czynności „bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej”.

Podobne zarzuty dotyczą sytuacji osób dopuszczonych do składania egzaminu adwokackiego bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej (art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze). O ile można mówić o zachowaniu elementów tej pieczy w wypadku osób, o których mowa w art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (bo istnieje możliwość wiarygodnego ustalenia czasu pracy i zakresu

powierzonych im obowiązków), o tyle w przypadku osób wykonujących czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na innej podstawie, samorząd zawodowy nie ma możliwości odpowiedzialnego uznania, że odbyta praktyka zawodowa jest równoważna aplikacji adwokackiej organizowanej i prowadzonej przez samorząd zawodowy. Także i w tym wypadku doszło, zdaniem wnioskodawcy, do niedopuszczalnego utrudnienia w sprawowaniu pieczy przez samorząd adwokacki nad osobami aspirującymi do wykonywania zawodu adwokata.

1.5. Dodatkowo, jeśli chodzi o art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze, wnioskodawca podniósł, że doktorom nauk prawnych, ubiegającym się o wpis na listę adwokatów, postawiono takie same wymagania w zakresie praktyki zawodowej jak osobom, które odbyły aplikację sądową lub prokuratorską zakończoną odpowiednim egzaminem. W ocenie NRA, posiadanie tytułu doktora nauk prawnych jest całkowicie nierelevantne dla oceny umiejętności danej osoby jako prawnika praktyka, bo potwierdza jedynie przygotowanie teoretyczne takiej osoby do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Teoretyczny charakter doktoratu przekreśla możliwość uznania takiej „praktyki” za równoważną aplikacji sądowej lub prokuratorskiej. W konsekwencji przyjęte rozwiązanie, polegające na jednakowym traktowaniu wiedzy wyłącznie teoretycznej oraz umiejętności praktycznych, jest niespójne z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę, a przez to jest sprzeczne z zasadą rzetelnej legislacji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze narusza także art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie NRA, samorząd zawodowy jest pozbawiony możliwości dokonywania oceny przesłanki rękojmi należytego wykonywania zawodu – w przypadku doktorów nauk prawnych dopuszczalne jest jedynie badanie spełnienia przez taką osobę przesłanek formalnych wniosku o wpis na listę adwokatów.

1.6. Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 68 ust. 3 pkt 5 oraz art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze, zwrócił uwagę na ich związek z art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 66 ust. 2 pkt 3 tej ustawy. Wskazał, że przytoczone przepisy uzależniają możliwość ubiegania się o wpis na listę adwokatów lub przystąpienia bez aplikacji adwokackiej do egzaminu adwokackiego od warunku niemożliwego do spełnienia, tj. przedłożenia zaświadczenia, które potwierdza wykonywanie czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej, w tym w sprawach karnych. To z kolei – tak jak w przypadku art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze – w ocenie wnioskodawcy ma uzasadniać zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

1.7. Wnioskodawca zakwestionował również niektóre przepisy dotyczące egzaminu adwokackiego. W ocenie NRA, przyjęty model egzaminu adwokackiego nie pozwala na zweryfikowanie wszystkich umiejętności istotnych z punktu widzenia należytego wykonywania zawodu i w konsekwencji skutkuje tym, że egzamin adwokacki nie spełnia roli instrumentu pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. W tym kontekście wnioskodawca wskazuje, że:

– po pierwsze, model pierwszej części egzaminu adwokackiego, ze względu na przyjętą formułę testu jednokrotnego wyboru, polega na egzekwowaniu wiedzy, która nie została przekazana na aplikacji i nie tego rodzaju wiedzy, jaką samorząd uznaje za niezbędną do wykonywania zawodu (art. 78d ust. 3 i 4 prawa o adwokaturze); NRA wskazuje, że ograniczenia narzucane przez formułę testu wykluczają możliwość ułożenia pytań egzaminacyjnych w sposób umożliwiający sprawdzenie prawniczego przygotowania aplikanta adwokackiego do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu adwokata,

– po drugie, pomijając ustną część egzaminu adwokackiego, ustawodawca zaniechał wprowadzenia regulacji koniecznej dla właściwego sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad zawodem zaufania publicznego (art. 78d ust. 2 prawa o adwokaturze),

– po trzecie, wyznaczony zakres przedmiotowy egzaminu adwokackiego pozwala na sprawdzenie wiedzy zdającego w niepełnym zakresie (art. 78d ust. 1 i 5 prawa o adwokaturze).

Przewidziany przez ustawodawcę model egzaminu adwokackiego – w ocenie wnioskodawcy – rodzi ryzyko dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata osób, które nie będą wykonywać go w sposób prawidłowy, a to, zdaniem NRA, upoważnia do postawienia zarzutu naruszenia art. 17 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca zarzuca, że kwestionowane regulacje dotyczące przeprowadzania egzaminu adwokackiego nie zapewniają samorządowi zawodowemu adwokatów odpowiedniego wpływu na ustalenie jego zasad. Ustawodawca samodzielnie i arbitralnie ustalił, że to Minister Sprawiedliwości podejmuje wszystkie decyzje merytoryczne i organizacyjne co do egzaminu adwokackiego a samorząd adwokacki, działając przez swoich przedstawicieli, ma wpływ jedynie na pewne szczegółowe i drugorzędne aspekty jego przeprowadzenia.

Przyjęte rozwiązania nie zapewniają więc samorządowi zawodowemu takiego wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego, które umożliwiłyby mu sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. Powyższe zarzuty dotyczą art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9, 15 oraz art. 78e i art. 78h prawa o adwokaturze.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 18 września 2012 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3, art. 68 ust. 3 pkt 5 i art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze są zgodne z art. 2 Konstytucji,

2) art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim zwalniają z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej lub egzaminu adwokackiego wskazane w tych przepisach osoby, które wykonywały przez okres ustawowy na podstawie umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 prawa o adwokaturze lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 77a ust. 1-3, 6-10 oraz 12, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78e ust. 1, 2, 5 i 6, art. 78h ust. 1-3, 6, 14 i 5 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim odsyła do art. 75f ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5 oraz ust. 3 tej ustawy, są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 78d ust. 1-8 prawa o adwokaturze nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie, 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.), Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a, art. 77a ust. 4, 5, 11, 13, art. 78d ust. 9-13, art. 78e ust. 3 i 4 oraz art. 78h ust. 4, 7-13 oraz 5 w zakresie, w jakim odsyła do art. 75e ust. 5, 7 i 11, art. 75f ust. 1 prawa o adwokaturze ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Szczegółowa analiza formalnoprawna wniosku doprowadziła Sejm do konkluzji, że w uchwale NRA z 17 września 2011 r., nr 29/2011, nie wyrażono w sposób jednoznaczny wzorców kontroli, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że kwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją. Precyzyjne określenie wzorców kontroli nastąpiło dopiero w samym wniosku. Jednak w uchwale NRA z 17 września 2011 r. wskazano równocześnie, że: „wniosek, określający szczegółowy zakres zaskarżenia oraz wzorce konstytucyjne stanowi załącznik do niniejszej uchwały”. Ponieważ z dokumentacji przekazanej Sejmowi nie wynikało jednoznacznie, czy załączony do uchwały nr 29/2011 projekt wniosku jest tożsamy z wnioskiem z 10 października 2011 r., Sejm, przystępując do merytorycznej analizy wniosku, wyszedł z takiego założenia.

2.2. Sejm zwrócił uwagę, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a prawa o adwokaturze z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, art. 77a ust. 4, 5, 11 i 13, art. 78d ust. 9-13, art. 78e ust. 3 i 4 art. 78h ust. 4, 7-13 i 5 w zakresie, w jakim odsyła do art. 75e ust. 5, 7 i 11, art. 75f ust. 1 prawa o adwokaturze. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową, uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku. W związku z powyższym postępowanie dotyczące badania zgodności przytoczonych powyżej artykułów należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Jeżeli chodzi o art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, Sejm zwrócił uwagę, że z ich treści nie wynika, aby na osoby wskazane w przytoczonych przepisach został nałożony obowiązek występowania w roli obrońcy w postępowaniu karnym. Zadaniem tych osób jest wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności (faktycznych i prawnych) bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata, która to pomoc nie wyczerpuje się w występowaniu przed sądami w charakterze obrońcy. Ponieważ takie osoby mogą przygotowywać analizę akt sprawy, wyszukiwać i gromadzić orzecznictwo oraz literaturę, sporządzać ekspertyzy prawne pomocne w prowadzeniu obrony, sam fakt wyłączenia możliwości występowania przed sądami w roli obrońcy nie uniemożliwia osobom, o których mowa w zaskarżonych przepisach, wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata w sprawach karnych i nie ma wpływu na wykonywanie tych czynności w pozostałym zakresie. Odebranie takim osobom możliwości faktycznego występowania w roli obrońcy jest systemowym zabiegiem ustawodawcy, polegającym na przydzieleniu tej roli wyłącznie adwokatowi i aplikantowi adwokackiemu, przy jednoczesnym zapewnieniu uzyskania wpisu na listę adwokatów lub dopuszczeniu do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbywania



aplikacji adwokackiej określonego katalogowi osób, które osiągnęły wysoki poziom wiedzy teoretycznej o prawie oraz o jego stosowaniu.

W ocenie Sejmu, z powyższego wynika, że art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze nie naruszają zasady prawidłowej legislacji.

2.4. Sejm wyraził także pogląd, że zaskarżone przez wnioskodawcę art. 68 ust. 3 pkt 5 i art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze (ustanawiające wymóg uzyskania stosownego zaświadczenia od adwokata lub radcy prawnego o wykonywaniu określonych czynności), z uwagi na podobieństwo postawionych zarzutów i ich uzasadnienie, podobnie jak art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3 tej ustawy, z przyczyn omówionych powyżej, nie naruszają zasady prawidłowej legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

2.5. Odnosząc się do zarzutu zgodności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze z zasadą prawidłowej legislacji ze względu na niewłaściwe ukształtowanie sposobu obliczania czasu wykonywania czynności związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, Sejm zwrócił uwagę, że w wypadku wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata na podstawie umowy o pracę, z załączonych do wniosku dokumentów (np. umowy o pracę, zaświadczenia radcy prawnego czy adwokata) musi wynikać okres świadczonej pracy, wymiar czasu pracy, zakres obowiązków pracownika, a także fakt wykonywania przez ten okres wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego. Powyższe wymagania odnoszą się również do osób, które wykonywały czynności związane ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej. Sejm podkreślił, że gdyby czynności były wykonywane w sposób mniej intensywny, to jest przez czas krótszy niż w przyjętym dla umowy o pracę okresie rozliczeniowym, wymagany okres musi być proporcjonalnie wydłużony. Pojęcie pracy w tej sytuacji obejmuje zatem także zatrudnienie niepracownicze. Przyjęcie innej wykładni prowadziłoby do zróżnicowania sytuacji prawnej osób wykonujących czynności na różnych podstawach w ten sposób, że osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, aby skorzystać z dobrodziejstwa ustawy, musiałyby przez dłuższy okres wykonywać określone czynności, podczas gdy osób współpracujących z adwokatem lub radcą prawnym na podstawie umowy cywilnoprawnej takie obostrzenie by nie objęło.

Sejm nie zgodził się z wnioskodawcą, że art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze narusza zasadę poprawnej legislacji przez to, że wprowadza warunki nieweryfikowalne. Wskazał, że osoba zamierzająca skorzystać z uprawnień przewidzianych w ustawie musi przedstawić takie dokumenty, które pozwolą stwierdzić jednoznacznie, że warunek ustawowy wykonywania czynności związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez wymagany okres został spełniony. Powołując się na dotychczasową praktykę jurysdykcyjną sądów administracyjnych, podkreślił, że samorząd adwokacki – w przypadku osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b prawa o adwokaturze – ma możliwość, a nawet obowiązek, ocenić, czy konkretna osoba ubiegająca się o wpis daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata, a przesłanką oceny winien być m.in. okres wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego odpowiadającego podstawowym zasadom postępowania administracyjnego, którego wyniki będą podlegać kontroli sądownoadministracyjnej. Z kolei w przypadku osób, o których mowa w art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, badania spełnienia przesłanki dopuszczenia do egzaminu adwokackiego dokonuje przewodniczący komisji egzaminacyjnej wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości.

Wobec powyższego, art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku, są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

2.6. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 Konstytucji, Sejm zwrócił uwagę, że kwestionowana regulacja prawna została ustanowiona w związku z wykonaniem wytycznych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r. o sygn. K 30/06 co do określenia warunków dopuszczalności uzyskania przez określone osoby wpisu na listę adwokatów bez konieczności składania egzaminu adwokackiego.

Sejm podkreślił, że doktorzy nauk prawnych, aby uzyskać wpis na listę adwokatów, muszą legitymować się szczególnie wysokim poziomem wiedzy, która została zweryfikowana podczas egzaminu państwowego. Jednocześnie warunek wykonywania przez doktorów nauk prawnych wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, przez czas odpowiadający

czasowi trwania aplikacji adwokackiej, zapewnia możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia prawniczego równego aplikacji. Okoliczność, że doktor nauk prawnych – aby uzyskać wpis na listę adwokatów – musi przedstawić zaświadczenie adwokata lub radcy prawnego stwierdzające, że wykonywał wyżej wymienione czynności, przesądza, że to członek korporacji zawodowej dokonuje pierwotnej kontroli charakteru czynności oraz tego, czy ich wykonywanie przez ustawowy czas umożliwiło zainteresowanemu zdobycie wiedzy i doświadczenia wymaganych przez ustawodawcę. W ocenie Sejmu, powyższe okoliczności jednoznacznie wskazują, że w przypadku osób, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze przesłanki uzyskania wpisu na listę adwokatów bez obowiązku złożenia egzaminu adwokackiego (wysoki poziom wiedzy w dziedzinie nauk prawnych oraz doświadczenie zawodowe) zostały spełnione, co uzasadnia wniosek, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zwracając uwagę na to, że argumenty uzasadniające zarzut wnioskodawcy co do niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z zasadą poprawnej legislacji są tożsame z argumentami NRA mającymi przemawiać za stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, Sejm, nie przytaczając ponownie tej samej argumentacji, wskazał jedynie, że jest ona adekwatna także w tym przypadku.

2.7. Odniesienie się do zarzutów niezgodności z Konstytucją szeregu przepisów dotyczących zasad i formy przeprowadzania egzaminu adwokackiego zostało poprzedzone w piśmie Sejmu ich szczegółową analizą.

Odwołując się do wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcia pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, Sejm przywołał tezy wyroku z 7 marca 2012 r. (sygn. K 3/10), w którym Trybunał stwierdził, że określenie kryteriów dostępu do zawodu zaufania publicznego, a w szczególności określenie wymaganego poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych oraz sposobu ich weryfikacji, pozostaje w zakresie kompetencji ustawodawcy. Z ogólnych unormowań konstytucyjnych nie jest możliwe wyprowadzenie żadnych konkretnych wskazań dotyczących zasad składania egzaminu zawodowego, a w szczególności zakresu sprawdzanych egzaminem umiejętności.

Sejm wyjaśnił, że art. 78d ust. 1-8 prawa o adwokaturze określa wyczerpująco zakres przedmiotowy egzaminu; obejmuje on wszystkie istotne dla wykonywania zawodu adwokata gałęzie prawa, w tym również te obszary wiedzy, których brak NRA sygnalizuje we wniosku. Podsumowując tę część swoich rozważań, Sejm stwierdził, że dla art. 78d ust. 1-8 prawa o adwokaturze wnioskodawca wskazał nieadekwatny wzorzec kontroli, co uzasadnia wniosek, że przytoczone przepisy nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Sejm przypomniał także, że konstytucyjny nakaz sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego wiąże ustawodawcę co do ukształtowania modelu egzaminu zawodowego jedynie w ograniczonym zakresie. Mianowicie z art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz zapewnienia przedstawicielom samorządu zawodowego adekwatnego uczestnictwa w działaniach merytorycznych związanych z określeniem zakresu egzaminu zawodowego, a ponadto w sprawdzaniu umiejętności zawodowych predystynujących do wykonywania zawodu. Sejm zwrócił uwagę, że badane przepisy czynią zadość wymienionym nakazom. Przedstawiciele samorządu zawodowego adwokatów uczestniczą w pracach komisji egzaminacyjnych, komisji egzaminacyjnych II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości, mogą zgłaszać propozycje pytań testowych oraz zadań na pozostałe części egzaminu zawodowego. NRA może również opiniować niektóre rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określające szczegółowe zasady przeprowadzania egzaminu zawodowego.

Konkludując, Sejm wskazał, że samorządowi adwokackiemu zapewniono należyty udział w przygotowywaniu i przeprowadzaniu egzaminu adwokackiego, przez co pozostałe badane regulacje (art. 77a ust. 1-3, 6-10 i 12, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78e ust. 1, 2, 5 i 6, art. 78h ust. 1-3, 6, 14 oraz ust. 5 w zakresie, w jakim odsyła do art. 75f ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 5 prawa o adwokaturze) nie naruszyły wzorca kontroli i w konsekwencji są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 19 czerwca 2012 r., zajął stanowisko, że:

1) art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3, art. 68 ust. 3 pkt 5 i art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim dotyczą praktyki polegającej na wykonywaniu czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w sprawach karnych lub w sprawach o wykroczenia, są zgodne z art. 2 Konstytucji,

2) art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i art. 66 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 66 ust. 4 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim dotyczą osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności związane bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej, są zgodne z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w związku z art. 66 ust. 4 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15 oraz art. 78h prawa o adwokaturze są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 78d i art. 78e prawa o adwokaturze nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Odniesienie się do zarzutów niezgodności z Konstytucją art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze poprzedzono w piśmie Prokuratora Generalnego przytoczeniem obszernych fragmentów wyroku z 7 marca 2012 r. (sygn. K 3/10). Zdaniem Prokuratora Generalnego, NRA nie dostrzega różnicy pomiędzy świadczeniem pomocy prawnej w sprawach karnych, o której mowa w art. 4 ust. 1 prawa o adwokaturze, a czynnościami związanymi bezpośrednio z jej świadczeniem, o których mowa w badanych przepisach. Tymczasem skoro wykonywanie czynności, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, nie obejmuje samego świadczenia pomocy prawnej, nie jest tak, że ustawodawca uzależnił uzyskanie wpisu na listę adwokatów od spełnienia warunku niemożliwego do spełnienia. Prokurator Generalny dodał również, iż sam fakt, że osoba ubiegająca się o status adwokata i niebędąca aplikantem adwokackim nie może świadczyć pomocy prawnej w sprawach karnych, nie jest równoznaczny z tym, że osoba taka nie może nabyć dostatecznej wiedzy w zakresie czynności *stricto* obrończych, tym bardziej że w praktyce adwokackiej istnieją wypracowane ogólne zasady, jakimi należy się kierować w rozmowie z klientem, czy też zasady odnoszące się do strategii obrończej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prokurator Generalny uznał, że nie jest uzasadniony zarzut, iż art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i ust. 2 pkt 3, jak również art. 68 ust. 3 pkt 5 i art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze są niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji.

3.2. Prokurator Generalny uznał również za nietrafny zarzut niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji z uwagi na przyjęty standard obliczania czasu wykonywania czynności związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Prokurator Generalny podzielił stanowisko Sejmu, wskazując, że: 1) z dokumentów przedstawionych przez osobę wykonującą na podstawie umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego musi wynikać, czy została spełniona przesłanka ustawowa upoważniająca do wpisu danej osoby na listę adwokatów, to jest czy ww. czynności wykonywane były przez ustawowy okres, 2) spełnienie przesłanki ocenia samorząd adwokacki, badając, czy dana osoba daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata, i ewentualnie odmawia wpisu na listę adwokatów, 3) kwestionowana przesłanka jest dostatecznie określona, a przez to samorząd zawodowy adwokatów może w sposób skuteczny zweryfikować praktykę zawodową osób aspirujących do zawodu adwokata.

3.3. Przechodząc do oceny zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że choć NRA w *petitum* wniosku jako przedmiot zaskarżenia wskazała cały art. 66 ust. 1 pkt 5 prawa o adwokaturze, to w uzasadnieniu odniosła się jedynie do lit. b. Z powyższego została wyprowadzona konkluzja, że rzeczywistą intencją wnioskodawcy było zaskarżenie wyłącznie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze, zaś objęcie zaskarżeniem także normy art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a było oczywistą omyłką wnioskodawcy.

Prokurator Generalny wskazał na związek zarzutu dotyczącego art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z zarzutem co do art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o radcach prawnych, o którym Trybunał rozstrzygnął w sprawie o sygn. K 3/10. W szczególności wskazał, że osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze, legitymują się odpowiednio wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie nauk prawnych, weryfikowanym przeprowadzonym egzaminem państwowym, a nadto odnoszący się do nich warunek wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej został ukształtowany tak, aby odpowiadał czasowi trwania aplikacji adwokackiej, a przez to zapewniał możliwość nabycia doświadczenia praktycznego równego aplikacji.

3.4. W ostatnim punkcie pisma Prokurator Generalny odniósł się łącznie do zarzutów niezgodności z Konstytucją przepisów regulujących zarówno zasady przeprowadzania jak i formę egzaminu adwokackiego (pkt 6 wniosku), ponownie odwołując się do wyroku TK o sygn. K 3/10. Wskazał, że w prawie o adwokaturze ustawodawca przyznał organom samorządu zawodowego określone uprawnienia związane z organizacją egzaminu zawodowego (w szczególności: art. 77a ust. 6 i 10, art. 78 ust. 2 i 3, art. 78h ust. 3, art. 78 ust. 4 i 9, art. 77a ust. 12,

art. 78 ust. 15 i art. 78h ust. 14). Ich szczegółowa analiza – w ocenie Prokuratora – wskazuje, że samorząd zawodowy adwokatów bierze czynny udział w opracowywaniu oraz przeprowadzaniu egzaminu adwokackiego, co prowadzi do wniosku, że przepisy art. 78d i art. 78e prawa o adwokaturze nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Oдноśnie do zarzutu naruszenia przez art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15 oraz art. 78h prawa o adwokaturze art. 17 ust. 1 Konstytucji, Prokurator wskazał, że art. 17 ust. 1 Konstytucji ani żaden inny przepis ustawy zasadniczej nie zawiera postanowień dotyczących samego przebiegu egzaminów zawodowych, w szczególności metod egzaminowania oraz kryteriów oceny wiedzy i umiejętności kandydatów. Tym samym Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten nie jest właściwym wzorcem kontroli.

## II

Podczas rozprawy 12 lutego 2013 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Pełnomocnicy Naczelnej Rady Adwokackiej wyjaśnili przy tym – odnośnie do pkt 5 *petitum* wniosku – że zarzuty niezgodności z art. 2 i art. 17 Konstytucji dotyczą tylko art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.). Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uzupełnił stanowisko w ten sposób, że dodał do niego punkt 6, w którym wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 10 października 2011 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA albo wnioskodawca), działającej przez Prezydium NRA (dalej: Prezydium NRA), o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze).

1.1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych są upoważnione do inicjowania abstrakcyjnej kontroli zgodności aktu normatywnego z aktem normatywnym wyższego rzędu. Zainicjowanie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Przy czym wniosek spełniający warunki wskazane w art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) nie tylko powoduje wszczęcie postępowania, lecz także wyznacza granice orzekania.

Za organizację zawodową, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, może być uznana organizacja, która spełnia łącznie następujące kryteria: zrzesza osoby fizyczne, jej członkowie stale i w celach zarobkowych wykonują jedno lub kilka wyodrębnionych zajęć, które uznawane są za zawód, oraz podstawowym celem i funkcją takiej organizacji jest reprezentowanie interesów całej grupy zawodowej. Zgodnie z art. 2 prawa o adwokaturze, adwokatura to ogół adwokatów i aplikantów adwokackich. Jest ona zorganizowana na zasadach samorządu zawodowego (art. 1 ust. 2 prawa o adwokaturze), do którego podstawowych zadań należy m.in. reprezentowanie adwokatury, ochrona jej praw i tworzenie warunków do wykonywania zawodu adwokata (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa o adwokaturze). Nie ma zatem wątpliwości, że adwokatura jako organizacja zrzeszająca adwokatów oraz aplikantów adwokackich, którzy stale i w celach zarobkowych wykonują czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej, a przy tym mająca za zadanie reprezentowanie interesów całego środowiska zawodowego, jest organizacją zawodową, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 ustawy zasadniczej.

1.2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji prawo występowania z wnioskiem o dokonanie hierarchicznej kontroli norm przysługuje wyłącznie ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych. W świetle art. 9 ust. 1 prawa o adwokaturze organami adwokatury są: Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, Wyższa Komisja Rewizyjna oraz Wyższy Sąd Dyscyplinarny. Powyższy katalog ma charakter zamknięty. Naczelna Rada Adwokacka jest tym spośród organów adwokatury, któremu ustawa powierzyła reprezentowanie adwokatury (art. 58 pkt 1 prawa o adwokaturze) oraz przedstawianie wniosków w sprawach tworzenia i stosowania

prawa (art. 58 pkt 9 prawa o adwokaturze). Jest zatem organem posiadającym samoistną kompetencję do reprezentowania samorządu zawodowego wobec organów państwa. Uprawnia to do wniosku, że NRA jest ogólnokrajową władzą organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, legitymowaną do inicjowania postępowania przed Trybunałem w sprawie hierarchicznej kontroli aktów normatywnych (zob. postanowienie TK z 16 lutego 2005 r., sygn. Tw 21/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 95).

1.3. Podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 ustawy zasadniczej, a do których należy także NRA, mogą uczynić użytek z przyznanego im upoważnienia „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania” (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału są to m.in. sprawy dotyczące wykonywania określonego zawodu przez członków danej organizacji, wiążące się z prawnym interesem danej organizacji lub jej członków, do reprezentowania których dany organ czy „władza” są powołane (zob. np. wyroki TK z: 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67; 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129; 20 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99 oraz postanowienia TK z 12 listopada 2003 r., sygn. Tw 14/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 205 i 13 września 2005 r., sygn. Tw 6/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 208).

W sprawie rozpatrywanej przez Trybunał wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność przepisów o zwolnieniu określonej grupy osób z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej (art. 66 ust. 2 pkt 3, art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze) lub z obowiązku składania egzaminu adwokackiego (art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, pkt 5, art. 68 ust. 3 pkt 5 prawa o adwokaturze) oraz przepisów wyznaczających kształt egzaminu adwokackiego i udział samorządu zawodowego w jego przygotowaniu oraz przeprowadzeniu (art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78d, art. 78e, art. 78h prawa o adwokaturze). Wszystkie te sprawy mieszczą się w ramach umocowania ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej do reprezentowania interesów jej członków oraz dbałości o odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności jej członków. Przeważa Trybunał stwierdził, że Naczelna Rada Adwokacka jest upoważniona do złożenia wniosku w sprawie badania zgodności wymienionych przepisów z Konstytucją.

1.4. Naczelna Rada Adwokacka jest organem kolegialnym. Wola takiego organu znajduje wyraz w podejmowanych przez niego uchwałach. Zatem także w drodze uchwały NRA wyraża wolę zainicjowania kontroli zgodności aktu normatywnego z aktem wyższego rzędu, a podjęta uchwała jest podstawą wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, uchwała organu lub władzy podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 ustawy zasadniczej, w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jest warunkiem koniecznym wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem. Dla ustalenia bowiem, czy wnioskodawca jest podmiotem upoważnionym, a nie osobą, która sporządziła wniosek i go podpisała, niezbędny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały podmiotu wyposażonego w upoważnienie. Przy czym uchwała musi wyrażać wolę upoważnionego podmiotu wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego lub jego poszczególnych przepisów (przedmiot kontroli) z aktem hierarchicznie wyższym (wzorzec kontroli) w celu wyeliminowania z porządku prawnego aktu lub przepisu, które w opinii podejmującego uchwałę są niezgodne z wzorcem. Treść uchwały oraz treść sporządzonego na jej podstawie wniosku powinny być zbieżne co do przedmiotu postępowania (zakwestionowanego przepisu), woli wyeliminowania zakwestionowanego przepisu z porządku prawnego oraz co do zarzutu niezgodności z aktem wyższego rzędu, stanowiącym wzorzec kontroli (zob. np. postanowienia TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. Tw 24/08, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 10; 2 lipca 2007 r., sygn. Tw 26/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 43; 16 lutego 2005 r., sygn. Tw 21/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 95).

We wniosku z 10 października 2011 r. jako wnioskodawca została wskazana NRA. Do wniosku dołączono uchwałę NRA nr 29/2011 z 17 września 2011 r., w której jednoznacznie stwierdzono, że NRA postanawia wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych w tej uchwałie przepisów. Uchwała określiła więc przedmiot kontroli. Wskazanie wzorców kontroli nastąpiło natomiast we wniosku, który – zgodnie z treścią uchwały oraz pisma wyjaśniającego Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z 15 października 2012 r. – jest załącznikiem do uchwały. Opierając się na treści uchwały NRA, która stanowi: „wniosek, określający szczegółowy zakres zaskarżenia oraz wzorce konstytucyjne stanowi załącznik do niniejszej uchwały”, oraz przyjmując zapewnienie Prezesa NRA, że załącznik i wniosek „to ten sam, identyczny treściowo dokument”, który został przesłany w jednym egzemplarzu (pismo Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z 15 października 2012 r.), Trybunał przyjął, że skierowany do niego wniosek został opracowany na podstawie stosownej uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej.

1.5. Naczelna Rada Adwokacka skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego działając przez swoje Prezydium. Prezydium NRA jest – zgodnie z art. 59 ust. 1 prawa o adwokaturze – jedynym organem NRA, jako osoby prawnej; nie jest jednak organem adwokatury. Ma ono charakter wykonawczy i „sprawuje” – ze wskazanymi w ustawie wyjątkami – czynności należące do zakresu działania NRA (art. 59 ust. 3 prawa o adwokaturze).

Wykonawczy charakter Prezydium NRA wyraża się w tym, że Naczelna Rada Adwokacka może powierzyć mu wykonanie swojej woli. Wola taka może zostać wyrażona w uchwale upoważniającej lub upoważniającej i zarazem zobowiązującej Prezydium do określonego w niej działania. W tego rodzaju przypadkach Prezydium NRA wykonuje wolę NRA, działając w jej imieniu.

W sprawie rozważanej przez Trybunał wniosek złożyło Prezydium NRA działające w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej (oznaczenie wnioskodawcy: Naczelna Rada Adwokacka działająca przez Prezydium NRA), umocowane do tego działania uchwałą NRA 29/2011 z 17 września 2011 r. Uchwała, o której mowa, wyrażała wolę NRA zwrócenia się do TK z wnioskiem o dokonanie hierarchicznej kontroli norm i powierzała wykonanie tej woli swojemu organowi wykonawczemu.

1.6. Biorąc pod uwagę wszystkie poczynione wyżej ustalenia, Trybunał dopuścił wniosek NRA do merytorycznego rozpoznania.

2. W niniejszej sprawie jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów wnioskodawca wskazał art. 2 Konstytucji i wyprowadzaną z niego zasadę poprawnej legislacji oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika zasada sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata przez samorząd zawodowy.

2.1. Stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że przytoczony przepis nie stwarza ustawodawcy możliwości kreowania dowolnych samorządów zawodowych i wyposażania ich w dowolne kompetencje, lecz przewiduje tworzenie w drodze ustawy zwykłej samorządów zawodowych o cechach konstytucyjnie wyznaczonych (zob. wyrok TK z 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28). Tymi cechami są: reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należyтым ich wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Istota samorządu zawodów zaufania publicznego wyraża się w harmonijnym łączeniu tych tak samo ważnych funkcji: ochrony partykularnych interesów grupy wykonującej określony zawód i ochrony interesu publicznego, oraz w dążeniu do ich uzgadniania przez samych zainteresowanych (zob. wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86).

2.2. Utworzone z woli ustawodawcy samorzady zawodów zaufania publicznego są upoważnione do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w celu oraz w granicach wyznaczonych przez ustrojodawcę. Celem tym jest przestrzeganie, by zarówno w sensie merytorycznym jak i prawnym czynności, składające się na wykonywanie zawodu, wykonywane były na odpowiednim poziomie, a piecza sprawowana – z wyraźnego nakazu ustrojodawcy – „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9). Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, że ustawowo dopuszczalne są pewne ograniczenia konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Przy czym ich celem nie może być stworzenie określonej grupy zawodowej przywilejów, lecz mają służyć interesowi publicznemu, a ich zakres powinien być odpowiedni do ochrony tego interesu (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że to właśnie sprawowanie „pieczy” należy do istoty samorządu utworzonego z woli ustawodawcy na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji. Tworząc bowiem samorząd zawodowy, ustawodawca jest obowiązany przekazać mu sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, ale – co należy podkreślić – w kształcie przez siebie określonym. Dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest bowiem zadaniem państwa. Zadanie to może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu w całości lub w części, zależnie od decyzji prawodawcy.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że uprawnienia związane ze sprawowaniem przez samorząd zawodowy „pieczy” obejmują: dokonywanie czynności związanych z decydowaniem lub współdecydowaniem o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, ustalanie zasad etyki (deontologii)

zawodowej, orzecznictwo dyscyplinarne w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych, prowadzenie przez organy samorządu rejestru osób aktualnie wykonujących dany zawód zaufania publicznego, jak również prawo odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad przygotowania zawodowego oraz na ustalanie merytorycznego zakresu egzaminu zawodowego (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149; 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00).

Należyte wykonywanie konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego wymaga zapewnienia mu możliwości nie tylko decydowania albo współdecydowania o tym, kto może wykonywać dany zawód, lecz także kontrolowania sposobu jego wykonywania. Postanowienia Konstytucji nie przesądzają jednak szczegółowych rozwiązań w sprawach tego rodzaju. Na ich gruncie możliwe są różne modele ukształtowania zadań i kompetencji poszczególnych samorządów zawodowych. Określanie kryteriów dostępu do zawodu zaufania publicznego, a w szczególności określanie wymaganego poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych oraz sposobu ich weryfikacji, leży w zakresie kompetencji ustawodawcy. Art. 17 ust. 1 Konstytucji nie formułuje bowiem szczegółowych zasad dotyczących wymaganego przygotowania do wykonywania zawodu, które wiązałyby ustawodawcę. Prawodawca konstytucyjny nie określił zatem standardów przygotowania zawodowego do poszczególnych zawodów zaufania publicznego, świadomie pozostawiając unormowanie tej sprawy ustawodawcy.

Sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego zakłada pewien udział samorządu zawodowego w ustalaniu zasad egzaminu zawodowego. Jednocześnie art. 17 ust. 1 Konstytucji nie określa bliżej ani zakresu, ani form tego współdziałania. Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, organy danego samorządu powinny mieć ustawowo zagwarantowane instrumenty wywierania wpływu na kształt egzaminu (zob. wyrok z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25).

2.3. Drugim wskazywanym przez wnioskodawcę wzorcem kontroli jest zasada poprawnej (rzetelnej) legislacji. Zasada ta jest nazwą dla zbioru zasad, przy czym jest to zbiór niejednorodny i otwarty. Zalicza się do niego m.in. zasadę dostatecznej określoności przepisów, wymagającą by były one formułowane precyzyjnie i komunikatywnie oraz poprawnie pod względem językowym. Należy zaznaczyć, że przepis jest precyzyjny, jeśli wysłowia jednoznaczną normę postępowania; jeśli sformułowany jest tak, że uniemożliwia arbitralne wyinterpretowanie z niego norm o różnej treści. A przepisy są komunikatywne, jeśli ich adresaci w stosunkowo łatwy sposób mogą na ich podstawie ustalić wyznaczone im przez prawodawcę prawa lub obowiązki. W każdym jednak przypadku zasada poprawnej legislacji dotyczy jakości aktu normatywnego lub stopnia staranności podmiotu tworzącego akt, a jej respektowanie sprzyja osiągnięciu takich wartości jak pewność prawa, jego spójność, funkcjonalność, przejrzystość, komunikatywność.

Nie każda niejasność przepisu, będąca następstwem naruszenia zasady poprawnej legislacji, uzasadnia uznanie go za niekonstytucyjny, lecz taka tylko, która nie daje się usunąć mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni (zob. np. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Zasada poprawnej legislacji, poza wymaganiami, by przepisy były sformułowane w sposób precyzyjny i jasny, odnosi się – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – również do podstawowego z punktu widzenia procesu prawotwórczego etapu formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają normę nadającą się do realizacji zakładanego celu (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

3. Trzeba zauważyć, że ustawy regulujące organizację samorządu zawodowego adwokatów oraz dostęp do wykonywania zawodu adwokata (tj. prawo o adwokaturze i ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych – wielokrotnie potem nowelizowane) uchwalono na początku lat osiemdziesiątych, a więc w zasadniczo odmiennych od dzisiejszych warunkach politycznych.

Poruczenie sprawy naboru kandydatów i nadzoru nad wykonywaniem zawodów adwokata i radcy prawnego samorządom zawodowym, ich wewnętrznym regulacjom i decyzjom, stanowić mogło wówczas ważny, często podstawowy instrument ochrony przed nadmierną ingerencją organów władzy i administracji państwowej. W przyjętych przez ustawodawcę unormowaniach zasadniczą drogą do uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu adwokata było odbycie aplikacji adwokackiej zakończonej egzaminem adwokackim (art. 65 pkt 4 prawa o adwokaturze). Przeprowadzanie konkursu na aplikację adwokacką oraz organizacja egzaminu zawodowego znajdowało się w gestii samorządu zawodowego adwokatów.

Wymagań odbycia aplikacji adwokackiej oraz złożenia egzaminu adwokackiego nie stosowano wobec: profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych, osób, które co najmniej 3 lata zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub notariusza, osób, które mając kwalifikacje sędziowskie, prokuratorskie lub notarialne, przynajmniej przez 3 lata zajmowały stanowiska prezesa, wiceprezesa lub arbitra w państwowym arbitrażu gospodarczym albo stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia oraz osób, które odbyły aplikację radcowską i złożyły egzamin radcowski oraz przez co najmniej 3 lata zajmowały stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia (art. 66 prawa o adwokaturze w brzmieniu pierwotnym).

Należy zwrócić uwagę, że liczne zmiany następujące po 1982 r. w przepisach prawa o adwokaturze konsekwentnie zmierzały w dwóch kierunkach. Po pierwsze, chodziło o zwiększenie pozaaplikacyjnych form dostępu do wykonywania zawodu adwokata oraz po drugie – o intensyfikację nadzoru czynnika państwowego nad nabo-rem na aplikację adwokacką oraz przebiegiem egzaminu zawodowego adwokatów.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361; dalej: ustawa zmieniająca z 30 czerwca 2005 r.) miała, w założeniu jej twórców, przyczynić się do eliminowania rozbieżności występujących między zwiększonym zapotrzebowaniem rynku na usługi prawnicze a dotychczas obowiązującym modelem dostępu do usług prawniczych (uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1694/IV kadencja Sejmu). Zgodnie z jej postanowieniami wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosowano do profesorów, doktorów habilitowanych oraz osób, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski radcowski lub notarialny. Nadto do złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej dopuszczono: 1) doktorów nauk prawnych oraz osoby, które: 2) po ukończeniu wyższych studiów prawniczych były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego, 3) po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego, 4) po ukończeniu wyższych studiów prawniczych prowadziły, przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego, działalność gospodarczą wpisaną do ewidencji działalności gospodarczej, jeżeli przedmiot tej działalności obejmował świadczenie pomocy prawnej, o której mowa w art. 4 ust. 1a prawa o adwokaturze, 5) pracowały przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Jednocześnie ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417) zwolniono z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osoby, które co najmniej 3 lata zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Odawiana ustawa zmieniająca z 30 czerwca 2005 r. wprowadziła również nowe zasady przeprowadzania konkursu na aplikację adwokacką oraz egzaminu zawodowego. Główną spośród przewidzianych przez nią zmian było odebranie prawa do przeprowadzania konkursów na aplikację adwokacką i egzaminu adwokackiego samorządom zawodowym oraz przekazanie tych kompetencji komisjom działającym przy Ministrze Sprawiedliwości i przez niego powołanym (art. 75a oraz art. 78 prawa o adwokaturze).

W wyroku z 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06) Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy zmieniającej z 30 czerwca 2005 r., wskazał m.in., że niektóre ze zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 30 czerwca 2005 r. gwarantują dostęp do egzaminu adwokackiego osobom o niesprawdzonych umiejętnościach zawodowych, co ogranicza możliwość sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu. Nadto podkreślił, że wprowadzony tą ustawą nowy model przeprowadzania egzaminu adwokackiego nie gwarantował organom samorządu zawodowego odpowiedniego wpływu na kształtowanie merytorycznego zakresu egzaminu adwokackiego oraz adekwatnej reprezentacji tego samorządu w składzie komisji do spraw przeprowadzania egzaminu.

Ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286; dalej: ustawa zmieniająca z 20 lutego 2009 r.) prawodawca na nowo ukształtował model dostępu do wykonywania zawodu adwokata bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego oraz dopuszczenia do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej, a także model egzaminu adwokackiego. Uwzględnił przy tym wytyczne wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r. o sygn. K 6/06. Przepisy prawa o adwokaturze w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 20 lutego 2009 r. zakwestionował wnioskodawca w niniejszej sprawie.



4. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył przede wszystkim zarzuty sformułowane w pkt 1, 2 i 5 *petitum* wniosku. Przy czym wziął pod uwagę, że w żadnym miejscu wnioskodawca nie powołał się na brzmienie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a prawa o adwokaturze i w konsekwencji nie przytoczył argumentacji na rzecz niezgodności tego przepisu z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Podczas rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że w istocie zarzuty sformułowane we wniosku dotyczą art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Przedmiotem dalszych rozważań były zatem zarzuty dotyczące konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze.

4.1. Przepisy wyżej wymienione ustalają przesłanki uzyskania wpisu na listę adwokatów bez wymogu odbycia aplikacji adwokackiej albo bez wymogu odbycia aplikacji adwokackiej oraz złożenia egzaminu adwokackiego. Ustanowiono je w szczególności w następstwie wspomnianego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2009 r. (sygn. K 6/06). W zamierzeniu ustawodawcy weryfikowany przez Trybunał w niniejszej sprawie art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze w brzmieniu aktualnie obowiązującym skonstruowano, posługując się wyrażeniami jednoznacznymi i niebudzącymi wątpliwości (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych, ustawy – Prawo o notariacie, druk sejmowy z 11 września 2008 r. nr 953/VI kadencja).

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b prawa o adwokaturze zwolnione z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego są osoby, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po 1 stycznia 1991 r. i które zarazem w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy cywilnoprawnej lub umowy o pracę w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 prawa o adwokaturze lub w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Identyczne kryteria uzyskania wpisu na listę adwokatów zostały przewidziane dla doktorów nauk prawnych (art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze). Z kolei na podstawie art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze zwolnione z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej są osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 10 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy cywilnoprawnej lub umowy o pracę w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 4a ust. 1 prawa o adwokaturze, lub w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

4.2. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z art. 2 Konstytucji, Naczelna Rada Adwokacka wskazała na dwa tożsame problemy konstytucyjne.

4.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, przytoczone przepisy nie spełniają wymogu poprawności legislacyjnej, ponieważ są nie dość jasne i nie precyzują sposobu weryfikacji rzeczywistego wymiaru czasu wykonywania czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, przez co stoją na przeszkodzie realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu, jakim jest to, aby osoba przystępująca do egzaminu adwokackiego (art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze) lub występująca z wnioskiem o wpis na listę adwokatów (art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze) legitymowała się rzeczywistą praktyką w zawodzie. Przy czym wnioskodawca kwestionuje przyjętą konstrukcję obliczania czasu wykonywania czynności w przypadku osób wykonujących określone czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, czas ten – zdaniem wnioskodawcy – daje się bowiem weryfikować (s. 8 uzasadnienia wniosku).

4.2.2. Ustawodawca w art. 66 ust. 1 prawa o adwokaturze wskazał kilka przypadków, w których określone kategorie osób mogą zostać wpisane na listę adwokatów, pomimo że nie odbyły aplikacji adwokackiej oraz nie złożyły egzaminu adwokackiego. Ustawodawca w sposób enumeratywny określił warunki, od spełnienia których uzależnił uzyskanie wpisu na listę adwokatów mimo nieodbycia aplikacji adwokackiej. Przy czym zostały one określone przez ustawodawcę w sposób niejednorodny z zastosowaniem różnych kryteriów, takich jak posiadanie odpowiedniego tytułu naukowego, zajmowanie określonego stanowiska lub zatrudnienie w określonych

instytucjach przez oznaczony czas albo wykonywanie oznaczonych przez ustawodawcę czynności w określonej przez niego formie prawnej i okresie.

Kwestionowane w niniejszej sprawie art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze uzależniają możliwość uzyskania wpisu na listę adwokatów (art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) lub przystąpienia do egzaminu adwokackiego (art. 66 ust. 2 pkt 3) od wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego przez oznaczony czas na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej. Przy czym użycie przez ustawodawcę, w każdym z przytoczonych przepisów, sformułowań „wykonywały (...) czynności (...) na podstawie (...) umowy cywilnoprawnej” wyraźnie sugeruje, że ustawodawca położył szczególny nacisk nie na okres trwania umowy, lecz na czas rzeczywistego wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej. Innymi słowy, warunkiem uzyskania wpisu na listę adwokatów lub warunkiem dopuszczenia do egzaminu zawodowego jest legitymowanie się faktycznym wykonywaniem przez okres 3 (art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze) lub 5 lat (art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze) odpowiednich czynności na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej. W pierwszym przypadku spełnienie warunku jest uzależnione od długości „okresu zatrudnienia” wskazanego w świadectwie pracy lub zaświadczeniu o zatrudnieniu, zaś w drugim – od czasu wykonywania określonych czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Za taką wykładnią przemawia § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego (Dz. U. Nr 163, poz. 1301, ze zm.), zgodnie z którym dokumentami warunkującymi możliwość przystąpienia do egzaminu adwokackiego bez potrzeby odbycia aplikacji adwokackiej jest świadectwo pracy lub zaświadczenie o zatrudnieniu, lub umowy cywilnoprawne, stwierdzające co najmniej 5-letni okres zatrudnienia lub wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o której mowa w art. 4a prawa o adwokaturze, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych wraz z oświadczeniem o złożeniu deklaracji do właściwego urzędu skarbowego oraz zapłaceniu podatku wynikającego z tytułu tych umów.

4.2.3. Ustalając, jaki czas wykonywania zajęć należy uznać za spełniający ustawy warunek 3- lub 5-letniego wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy cywilnoprawnej, Trybunał zwrócił uwagę przede wszystkim na to, że zgodnie z treścią art. 66 ust. 4 prawa o adwokaturze, w przypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze, okresy, o których mowa w analizowanych przepisach, podlegają proporcjonalnemu wydłużeniu. Ich celem jest bowiem to, by osoby przystępujące do wykonywania zawodu adwokata charakteryzowały się należytą praktyką zawodową, a tę nabywa się, wykonując określone czynności przez określony, odpowiednio długi czas.

Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że posługując się określeniem „wykonywanie pracy” ustawodawca nie nadaje mu wąskiego znaczenia, nie odnosi bowiem pojęcia „pracy” wyłącznie do działalności podejmowanej w ramach stosunku pracy. Przesądza o tym treść przepisu zawierającego odesłanie; jest ono odesłaniem do art. 66 ust. 1 pkt 4, art. 66 ust. 1 pkt 5 oraz art. 66 ust. 2 pkt 3, a nie tylko do części tych przepisów kończących się wyrażeniem „na podstawie umowy o pracę”. Uzasadnia to nadanie słowu „praca” jego słownikowego znaczenia, zgodnie z którym jest to „świadoma, celowa działalność człowieka zmierzająca do wytworzenia określonych dóbr materialnych lub kulturowych”. Dodać przy tym należy, że również doktryna prawa pracy posługuje się pojęciem „praca” w odniesieniu nie tylko do działalności podejmowanej w ramach stosunku pracy, lecz także zarobkowania wykonywanego na podstawie umowy o dzieło czy umowy zlecenia.

4.2.4. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy, że wymienione we wskazanych przepisach czynności mogą mieć jedynie charakter symboliczny. Umowa cywilnoprawna musi określać w szczególności okres wykonywania czynności bezpośrednio związanych z czynnościami wykonywanymi przez adwokata oraz dzienny lub miesięczny wymiar ich wykonywania. Trybunał dodaje, że określenie tych elementów w każdorazowej umowie cywilnoprawnej leży w interesie obu stron tej umowy, zarówno osoby zamierzającej wykazać swoje uprawnienie przewidziane w badanych przepisach, jak i adwokata, reprezentującego interes korporacji zawodowej, polegający na tym, aby na listę adwokatów wpisywane były wyłącznie osoby legitymujące się odpowiednią praktyką zawodową.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela również stanowiska NRA, że w przypadku osób wykonujących czynności, o których mowa, nie jest możliwa weryfikacja rzeczywistego czasu praktyki zawodowej poprzedzającej wpis na listę adwokatów lub dopuszczenie do egzaminu zawodowego.

Po pierwsze, zaświadczenie wskazane w art. 68 ust. 3 pkt 5 prawa o adwokaturze (w przypadku osób wymienionych w art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) oraz w art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze (w przypadku osób zwolnionych z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej) wystawia najczęściej adwokat, jako członek korporacji zawodowej. To on zatem w pierwszej kolejności weryfikuje spełnienie przesłanki ustawowej.

Po drugie, samorząd zawodowy adwokatów może ocenić, czy określona osoba ubiegająca się o wpis daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata, a przesłanką oceny powinien być okres wykonywania wymienionych w przepisach czynności. Zgodnie z art. 68 ust. 4 prawa o adwokaturze, okręgowej radzie adwokackiej przysługuje prawo wglądu do akt osobowych i dyscyplinarnych ubiegającego się o wpis. Odmowa wpisu podlega kontroli administracyjnej i sądowej.

Podobnie w przypadku osób ubiegających się o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej, fakt legitymowania się przez taką osobę odpowiednim doświadczeniem praktycznym podlega kontroli administracyjnej. Jeżeli osoba powołująca się na art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze przedłoży umowę cywilnoprawną, w której nie wskazano wymiaru czasu wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej, przewodniczący komisji kwalifikacyjnej, którym może być przedstawiciel samorządu zawodowego, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., wzywa do usunięcia braku formalnego wniosku o dopuszczenie do egzaminu zawodowego (art. 75c ust. 4 w związku z art. 78a ust. 5 prawa o adwokaturze), które to uchybienie polega na niedołączeniu dokumentów poświadczających co najmniej 5-letni okres wykonywania czynności.

Efekty wykładni językowej zaskarżonych przepisów, wzmocnione wynikami wykładni celowościowej, pozwalają – zdaniem Trybunału – na sformułowanie precyzyjnej reguły zachowania. Skutkuje to uznaniem, że art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze w kwestionowanym zakresie nie naruszają zasady określoności prawa.

4.2.5. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca zwraca uwagę na jeszcze jeden – wspólny dla tych przepisów – problem konstytucyjny. W ocenie NRA zaskarżone regulacje tworzą rozwiązanie niespójne systemowo, albowiem uzależniają określony skutek (uzyskanie wpisu na listę adwokatów lub przystąpienie do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej) od warunku sprzecznego z prawem w świetle innych przepisów ustawowych, a mianowicie od świadczenia pomocy prawnej w sprawach karnych.

4.2.6. Zgodnie z art. 4 prawa o adwokaturze przez świadczenie pomocy prawnej należy rozumieć w szczególności: udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami. W przypadku wykonywania zawodu adwokata pomoc prawna świadczona jest osobom fizycznym, podmiotom gospodarczym oraz jednostkom organizacyjnym. Pomoc prawna została zatem zdefiniowana przez wskazanie przykładowego katalogu czynności obejmujących zarówno działania faktyczne, jak i prawne. Ustawowe wyliczenie czynności pomocy prawnej nie wyczerpuje zatem zakresu tego pojęcia, na co wskazuje wyrażenie „w szczególności” (zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97). Treść art. 4 prawa o adwokaturze jednoznacznie przesądza, że pomoc prawna nie wyczerpuje się w zastępstwie procesowym (zob. postanowienie WSA z 5 września 2008 r., sygn. akt III SA/ Kr 199/04, Lex nr 504494).

4.2.7. Adwokat jest zobowiązany do osobistego świadczenia pomocy prawnej (art. 25 ust. 3 prawa o adwokaturze). Jedynie jeśli nie może wziąć udziału w rozprawie lub wykonać innych czynności w sprawie, może udzielić substytucji. Z chwilą udzielenia substytucji podmiot, na rzecz którego jest świadczona pomoc prawna, ma w sprawie dwóch równorzędnych pełnomocników: pełnomocnika głównego oraz substytutę (pełnomocnika substytucyjnego). Przy czym o tym, jakie osoby mogą występować w charakterze pełnomocników substytucyjnych, decydują odpowiednie przepisy prawa procesowego. Trzeba podkreślić, że w świetle tych regulacji w toku postępowania sądowego substytutem adwokata może być tylko inny adwokat lub radca prawny.

Osobisty udział pełnomocnika w rozprawie nie jest jedyną formą reprezentowania klienta w postępowaniu. Pełnomocnik może również wyznaczyć aplikanta adwokackiego do zastępowania go przed sądem. Zgodnie z art. 77 prawa o adwokaturze po 6 miesiącach aplikacji adwokackiej aplikant może zastępować adwokata przed sądem rejonowym, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi oraz innymi instytucjami. Z kolei po roku i sześciu miesiącach aplikacji adwokackiej, aplikant adwokacki może zastępować adwokata także przed pozostałymi sądami z wyjątkiem Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu. W takich przypadkach pomoc prawną świadczy w zastępstwie adwokata aplikant adwokacki, działający za adwokata i w jego imieniu dokonujący czynności procesowych w sprawie. Przy czym aplikant adwokacki nie może w zastępstwie adwokata podpisywać żadnych pism procesowych. Art. 77 prawa o adwokaturze ani żaden z innych przepisów ustawowych regulujących kompetencje

aplikanta adwokackiego nie przewiduje takiej możliwości (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2007 r., sygn. akt I GZ 276/06, Lex nr 939107).

4.2.8. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wnioskodawcy, że zakres czynności, jakie mogą wykonywać osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze, jest ograniczony. Po pierwsze, osoby takie nie mogą występować w sprawach karnych w charakterze obrońcy, pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy obrońcy ani w toku postępowania przygotowawczego, ani postępowania sądowego, ponieważ w sprawach tego rodzaju jako obrońca występować może wyłącznie adwokat lub aplikant adwokacki (zob. art. 88 k.p.k.); po drugie, nie mogą one pełnić funkcji pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy tego podmiotu. Wreszcie, z uwagi na ograniczenie podmiotowe w zakresie dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy procesowego adwokata, osoby te nie mogą występować w procesie cywilnym oraz sądownoadministracyjnym w takim właśnie charakterze.

Z drugiej strony osoby, o których mowa, mogą występować samodzielnie przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych oraz przed sądami administracyjnymi w ramach pełnomocnictw określonych przez odpowiednie przepisy. W pozostałym zakresie mogą one zastępować adwokata przy udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, projektów aktów prawnych, reprezentacji przed urzędami. Nadto osoby wskazane w analizowanych przepisach mogą wykonywać czynności asystenckie. Należą do nich m.in. przygotowywanie akt sprawy, wyszukiwanie i gromadzenie orzecznictwa, przygotowywanie projektów pism procesowych oraz czynny udział podczas ustalania strategii postępowania.

4.2.9. NRA zarzuca w swoim wniosku, że osoby wymienione w analizowanych przepisach nie mogą wykonywać czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej w sprawach karnych. W niniejszej sprawie zatem kwestią o podstawowej doniosłości jest ustalenie znaczenia, jakie ustawodawca nadaje pojęciu „wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej”.

4.2.10. Z brzmienia analizowanych przepisów należy wnosić, że zadaniem osób w nich wskazanych jest wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności faktycznych i prawnych bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego. Używając sformułowania „czynności bezpośrednio związane”, ustawodawca podkreśla silny związek tych czynności z istotą świadczonej przez adwokata pomocy prawnej i tym samym wyklucza – spośród czynności wykonywanych przez osoby, o których mowa w analizowanych przepisach – wszystkie takie, które ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata mają związek jedynie akcydentalny. Te ostatnie bowiem są obojętne z punktu widzenia celu, jaki ustawodawca zamierza osiągnąć – nabrania wymaganego doświadczenia prawniczego. Należy również zwrócić uwagę na to, że czynności, o których mowa, wymagają wiedzy prawniczej. Wykluczone zostały zatem – spośród kręgu czynności uprawniających do zwolnienia z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej – czynności o charakterze technicznym.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że skoro doświadczenie praktyczne nabywane w ramach wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej ma – w założeniu ustawodawcy – zastępować doświadczenie praktyczne nabywane podczas aplikacji adwokackiej, to do czynności tych należy zaliczyć takie, które pozostają w związku ze stosowaniem prawa. Przy czym pomoc prawną świadczy adwokat lub radca prawny, natomiast osoby, o których mowa w analizowanych przepisach, wykonują wymagające wiedzy prawniczej czynności asystenckie.

Trybunał Konstytucyjny podzielił więc stanowisko Sejmu, że wykładnia językowa zaskarżonych przepisów nie upoważnia do wniosku, że na osoby wskazane w analizowanych przepisach nałożono obowiązek pełnienia funkcji obrońcy oskarżonego w postępowaniu sądowym. Świadczenie pomocy prawnej, której elementem jest występowanie w charakterze pełnomocnika w toku procesu karnego, należy do wyłącznych zadań adwokata, a osoby, o których mowa w analizowanych przepisach, wykonywać mają czynności wspierające w stosunku do przełożonego adwokata.

W sprawach karnych czynności te mogą polegać w szczególności na przygotowywaniu projektów pism procesowych, analizie praktyki jurysdykcyjnej sądów powszechnych oraz poglądów przedstawicieli doktryny, przygotowywaniu pytań dla świadków, ustalaniu linii obrony, w tym planowanego zachowania się adwokata na sali rozpraw. Osoby, o których mowa, mogą też brać udział w pewnych czynnościach w postępowaniu przygotowawczym (np. za zezwoleniem prokuratora w widzeniu z tymczasowo aresztowanym albo w widzeniu z tymczasowo aresztowanym, wspólnie z adwokatem). Każda z wyżej wymienionych czynności jest bezpośrednio związana ze świadczeniem pomocy prawnej, a do jej wykonywania wymagana jest wiedza prawnicza. Wykonywanie tych czynności, przez oznaczony przez ustawodawcę czas pod kierownictwem adwokata lub

radcy prawnego, pozwala nabyć doświadczenie praktyczne, a w konsekwencji – zdobyć kwalifikacje wystarczające do uzyskania wpisu na listę adwokatów lub dopuszczenia do egzaminu adwokackiego, choć w stopniu, który nie jest optymalny. Osoby, o których mowa, mają bowiem zazwyczaj mniejsze możliwości zdobycia praktycznego doświadczenia w sprawach karnych niż aplikanci adwokacy.

Przedstawiony rezultat wykładni językowej wspierają racje aksjologiczne. Przyjęte w kwestionowanych przepisach rozwiązania pozwalają bowiem realizować konstytucyjny nakaz zagwarantowania wolności wykonywania zawodu, przez umożliwienie przepływu między poszczególnymi zawodami prawniczymi, z zachowaniem wszakże ustawowo wyznaczonych warunków, tj. legitymowania się odpowiednio wysokim poziomem teoretycznej wiedzy prawniczej, zweryfikowanej właściwym egzaminem, oraz odpowiednią praktyką zawodową.

4.2.11. Wnioskodawca, wskazując, że osoby wymienione w analizowanych przepisach nie mogą pełnić funkcji obrońcy w sprawach karnych, podważył ich przydatność do wykonywania zawodu adwokata.

Trybunał nie znalazł jednak we wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej dostatecznie przekonujących argumentów na rzecz tak postawionej tezy. W sytuacji, w której aplikacja przygotowuje, a egzamin sądowy lub prokuratorski weryfikuje przydatność konkretnych osób do podjęcia wysoce odpowiedzialnej funkcji sędziego czy prokuratora, trudno podzielić pogląd, że złożenie egzaminu sędziowskiego nie jest spełnieniem wystarczającego warunku do przyjęcia w poczet korporacji zawodowej adwokatów. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230; dalej: ustawa o KSSiP) przygotowanie do zawodu sędziego albo prokuratora rozpoczyna poprzedzona konkursem 12-miesięczna aplikacja ogólna (por. art. 17 i art. 25 ustawy o KSSiP). Osoby, które ukończyły aplikację ogólną, mogą kontynuować szkolenie na aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej (art. 28 i art. 29 ustawy o KSSiP). Podczas aplikacji ogólnej jak również następujących po niej aplikacji prokuratorskiej lub sądowej, aplikanci zdobywają wiedzę teoretyczną oraz odbywają odpowiednie praktyki w sądach i prokuraturze (por. art. 25 ust. 3 ustawy o KSSiP; § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie odbywania aplikacji ogólnej, sędziowskiej oraz prokuratorskiej; Dz. U. Nr 107, poz. 895; dalej: rozporządzenie z 30 czerwca 2009 r.). Z kolei sam egzamin sądowy oraz prokuratorski, zarówno w części ustnej jak i pisemnej, polega na weryfikacji wiedzy kandydatów m.in. z dziedzin prawa karnego, przy czym nie ogranicza się on tylko do weryfikacji wiedzy teoretycznej, ale uwzględnia również umiejętność stosowania prawa. W przypadku osób, o których mowa w art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze, weryfikacja ich przydatności do wykonywania zawodu adwokata jest przeprowadzana w formie egzaminu zawodowego, polegającego na sprawdzeniu przygotowania prawniczego osoby przystępującej do egzaminu adwokackiego, w tym wiedzy z zakresu materialnego i procesowego prawa karnego i umiejętności jej stosowania. Z kolei kwalifikacje teoretyczne doktorów nauk prawnych do wykonywania zawodu adwokata są stwierdzane pozytywnym wynikiem egzaminu doktorskiego, który weryfikuje nie tylko umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, ale również ogólną wiedzę teoretyczną kandydata. Jednocześnie warunek uzyskania wpisu na listę adwokatów lub dopuszczenia do egzaminu zawodowego został powiązany z obowiązkiem odbycia odpowiednio długiej praktyki zawodowej, podczas której osoby wymienione w tych przepisach nabywają umiejętności stosowania prawa niezbędne do wykonywania zawodu adwokata.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 66 ust. 2 pkt 3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Uznanie za zgodne z art. 2 Konstytucji art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze skutkuje uznaniem za zgodne z tym samym wzorcem konstytucyjnym art. 68 ust. 3 pkt 5 i art. 78a ust. 4 pkt 6 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim wyżej wymienione przepisy pozostają w związku z art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b i art. 66 ust. 2 pkt 3 tej ustawy.

4.3. Jeśli chodzi o zarzut niezgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca dodatkowo wskazał, że jest on niespójny z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę. W ocenie NRA teoretyczny charakter doktoratu przekreśla możliwość uznania nabytych podczas jego pisanja umiejętności za równoważne z umiejętnościami nabytymi w trakcie aplikacji sądowej lub prokuratorskiej. W konsekwencji przyjęte rozwiązanie, które w sposób jednakowy traktuje wiedzę wyłącznie teoretyczną oraz umiejętności praktyczne, jest sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji.

4.3.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał uprawnienia osób legitymujących się stopniem naukowym doktora nauk prawnych przez przyznanie kwalifikacji do świadczenia pomocy prawnej w ramach wykonywania wolnego zawodu prawniczego. W wyroku z 8 listopada 2006 r. (sygn. K 30/06) Trybunał Konstytucyjny, dokonując analizy statusu doktora nauk prawnych pod kątem dopuszczalności złożenia przez niego egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji, uznał, że ukształtowanie procesu uzyskiwania tego stopnia naukowego pozwala podzielić założenie ustawodawcy, że doktorzy nauk prawnych są osobami, które mimo nieodbycia

aplikacji radcowskiej mają odpowiednie przygotowanie, by przystąpić do zawodowego egzaminu, a następnie do wykonywania zawodu radcy prawnego. Z kolei w wyroku z 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06) wskazano, że przesłankami oceny dopuszczalności przepływu między zawodami prawniczymi winny być czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem zawodu prawniczego. Jednocześnie w wyroku z 7 marca 2012 r. (sygn. K 3/10) Trybunał, oceniając konstytucyjność analogicznych regulacji zawartych w ustawie o radcach prawnych, wskazał, że wymóg trzyletniego wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, odpowiadający czasowi trwania aplikacji radcowskiej, zapewnia możliwość nabycia praktycznego doświadczenia prawniczego równego aplikacji, przez co określone przez Trybunał przesłanki dopuszczalności wpisu doktorów nauk prawnych na listę członków korporacji bez złożenia egzaminu zostały spełnione.

4.3.2. Należy przypomnieć, że ustawodawca, kształtując na nowo katalog osób uprawnionych do uzyskania wpisu na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej oraz złożenia egzaminu adwokackiego, ukształtował go wzięwszy pod uwagę przesłanki wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 8 listopada 2006 r. (sygn. K 30/06) oraz 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06), tj.: legitymowanie się odpowiednio wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie nauk prawnych oraz praktykę zawodową w zawodach prawniczych. Konstruując te przepisy, ustawodawca przyjął jako punkt odniesienia wymagania, jakie są stawiane osobom, które uzyskują uprawnienie do wpisu na listę adwokatów po odbyciu aplikacji adwokackiej – odpowiednią długość praktyki w zakresie stosowania prawa oraz zweryfikowany egzaminem państwowym wysoki poziom wiedzy w zakresie nauk prawnych (s. 9-11 uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze).

4.3.3. Wykonywanie zawodu adwokata wymaga nie tylko wiedzy teoretycznej, lecz także doświadczenia, w szczególności w sferze stosowania prawa materialnego i procesowego. Ustawodawca – wprowadzając regulację art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze – przyjął, iż doktorzy nauk prawnych, legitymujący się odpowiednią praktyką w zakresie wykonywania czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, są osobami, które mimo nieodbycia aplikacji adwokackiej oraz niezłożenia egzaminu adwokackiego, spełniają te wymagania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że obowiązujące regulacje dotyczące kształcenia na studiach doktoranckich i tryb uzyskiwania stopnia naukowego doktora nauk prawnych nie pozwalają zakwestionować przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Decydują o tym poniższe argumenty.

4.3.4. Istotne znaczenie z punktu widzenia zarzutów formułowanych przez wnioskodawcę mają przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595, ze zm.). Art. 5 i art. 6 tej ustawy stanowią, że uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora przysługuje tylko jednostkom spełniającym określone kryteria, w tym kryterium zatrudnienia w niej określonej liczby osób mających stopnie i tytuły naukowe, co ma zapewnić odpowiedni poziom naukowy tej jednostki. Ponadto ustawa ta określa podstawowe wymagania, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora oraz wymagania, jakie musi spełniać sama rozprawa doktorska (art. 12 i art. 13). Jednym z warunków uzyskania stopnia doktora jest zdanie egzaminu doktorskiego, przeprowadzanego w zakresie dyscypliny podstawowej odpowiadającej tematowi pracy doktorskiej, dyscypliny dodatkowej oraz języka obcego nowożytnego (art. 12 ust. 2). Rozprawa doktorska musi zaś stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz potwierdzać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata z danej dyscypliny naukowej, a także jego umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (art. 13 ust. 1). Wynika z tego, że doktorzy nauk prawnych posiadają wiedzę teoretyczną odpowiednią do wykonywania zawodu adwokata, zweryfikowaną egzaminem państwowym (doktorskim). W przypadku doktorów, którzy odbyli czteroletnie studia doktoranckie (a to jest podstawowa obecnie droga uzyskania stopnia doktora), jest to wiedza nabywana przez stosunkowo długi czas pracy nad rozprawą doktorską i realizowania programu studiów doktoranckich.

4.3.5. Doktorzy nauk prawnych, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze, aby spełnić określone przez ustawodawcę warunki dopuszczalności uzyskania wpisu na listę adwokatów, muszą legitymować się również praktycznym doświadczeniem prawniczym sprofilowanym tak, aby odpowiadało ono umiejętnościom praktycznym nabytym podczas aplikacji adwokackiej. Wymóg trzyletniego okresu wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, odpowiadający okresowi odbywania aplikacji adwokackiej, stwarza możliwość zdobycia takiego praktycznego doświadczenia prawniczego.

4.3.6. W świetle przytoczonych powyżej ustaleń Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze jest niespójny z założeniami przyjętymi przez twórcę ustawy, a przez to sprzeczny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą rzetelnej legislacji. Kwestionowana regulacja konsekwentnie realizuje postulat dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata tylko takich osób, które

legitymują się wysokim poziomem teoretycznej wiedzy prawniczej oraz odpowiednim doświadczeniem praktycznym w zakresie stosowania prawa materialnego oraz procesowego.

5. Wnioskodawca zakwestionował również zgodność art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim odnoszą się one do osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności związane ze świadczeniem pomocy prawnej na podstawie umowy cywilnoprawnej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, wpis na listę adwokatów osób, które nie odbyły aplikacji adwokackiej i których rzeczywisty okres praktyki jest nieweryfikowalny, powoduje, że uprawnienia samorządu zawodowego adwokatów w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez te osoby są osłabione i ograniczają się tylko do weryfikacji spełnienia przesłanek formalnych. Tym bardziej więc przesłanki zwolnienia z obowiązku ukończenia aplikacji adwokackiej powinny być sformułowane w sposób jednoznaczny, aby piecza chociażby w ten sposób mogła być sprawowana.

5.1. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że sformułowanie warunku wskazanego w art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b prawa o adwokaturze nie pozwala na realizację obowiązku pieczy.

Po pierwsze – co wykazano w punkcie 4.2.4 tej części uzasadnienia – przepis pozwala na odtworzenie z niego precyzyjnej reguły postępowania.

Po drugie, właściwe organy samorządu zawodowego mają ustawową kompetencję w zakresie weryfikacji wniosku o wpis na listę adwokatów.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 prawa o adwokaturze wpis na listę adwokatów osoby, o której mowa w art. 66 ust. 1 tej ustawy, następuje na jej wniosek na podstawie uchwały okręgowej rady adwokackiej właściwej ze względu na miejsce złożenia wniosku. Do takiego wniosku osoba, o której mowa w kwestionowanym przepisie, musi dołączyć m.in.: zaświadczenie adwokata lub radcy prawnego, z którego wynikać będzie, że wykonywała ona wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, oraz umowę cywilnoprawną wraz z oświadczeniem o złożeniu deklaracji do właściwego urzędu skarbowego oraz o zapłaceniu podatku wynikającego z takiej umowy (art. 68 ust. 3 pkt 3 i 5 prawa o adwokaturze).

Okręgowa rada adwokacka może nadto odmówić wpisu na listę adwokatów wtedy, gdy osoba ubiegająca się o wpis nie jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem nie daje rękąmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata (art. 68 ust. 4 w związku z art. 65 pkt 1 prawa o adwokaturze).

Od uchwały okręgowej rady adwokackiej przysługuje odwołanie do Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 68 ust. 6 prawa o adwokaturze). Z kolei uchwała Prezydium NRA może być zaskarżona do Ministra Sprawiedliwości (art. 68 ust. 6a prawa o adwokaturze), a w dalszym toku podlega kontroli sądownoadministracyjnej (art. 68 ust. 6b prawa o adwokaturze).

Tym samym w przypadku wniosku o wpis na listę adwokatów złożonego przez osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4 prawa o adwokaturze, właściwy organ samorządu zawodowego jest zobowiązany zbadać nie tylko, czy osoba spełniła warunek formalny w postaci m.in. zdanego egzaminu prokuratorskiego lub sędziowskiego, ale również czy taka osoba spełnia pozostałe warunki konieczne do uzyskania wpisu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że na gruncie obowiązujących przepisów samorząd może zweryfikować, czy osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów ma ustawowo przewidziane kwalifikacje, gwarantujące rzetelne wykonywanie zawodu, w tym w szczególności czy legitymuje się dostateczną praktyką. Samorząd adwokacki ma zatem instrumenty, które umożliwiają odmowę wpisu na listę adwokatów osobom, które nie dają rękąmi prawidłowego wykonywania zawodu.

5.2. W przypadku osób, o których mowa w art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze weryfikacja tego, czy do wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego załączono dokumenty zaświadczone zdobycie odpowiedniej praktyki w zawodzie, oraz tego, czy rzeczywiście potwierdzają one 5-letnie wykonywanie czynności wskazanych w art. 66 ust. 3 pkt 3 prawa o adwokaturze, należy do przewodniczącego komisji kwalifikacyjnej. Zarówno przewodniczącego jak i jego zastępcę (upoważnionego do podejmowania czynności przewodniczącego podczas jego nieobecności) wyznacza Minister Sprawiedliwości (art. 78 ust. 4 prawa o adwokaturze) po zasięgnięciu opinii NRA. Przewodniczącym komisji egzaminacyjnej może być jej członek – przedstawiciel samorządu zawodowego adwokatów albo osoba wyznaczona do składu komisji egzaminacyjnej spośród kandydatów wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości. W związku z tym nasuwa się wniosek, że jeden ze środków sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata w postaci dokonywania oceny spełnienia przesłanki 5-letniej praktyki może zostać wyłączony z zakresu instrumentów oddziaływań gwarancyjnych

samorządu zawodowego adwokatów na podstawie – podjętej z upoważnienia ustawowego – decyzji Ministra Sprawiedliwości. Dotyczy to tych przypadków, w których zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości na przewodniczącą komisji egzaminacyjnej została wyznaczona osoba niebędąca przedstawicielem samorządu zawodowego.

Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego odbywa się na dwóch płaszczyznach. Obejmuje mianowicie pieczę nad działalnością członków samorządu zawodowego oraz nad procesem naboru osób do tego samorządu.

Instrumentami sprawowania pieczy ustawowo przydanymi samorządowi adwokackiemu w ramach tej pierwszej z wymienionych płaszczyzn są w szczególności: organizacja i prowadzenie aplikacji adwokackiej, orzekanie w sprawach dyscyplinarnych adwokatów i aplikantów adwokackich, wypowiedanie się w sprawach zasad etyki zawodowej adwokatów. A instrumentem sprawowania pieczy w procesie dopuszczania do wykonywania zawodu adwokata jest udział samorządu w egzaminie adwokackim – jego przygotowaniu, ustalaniu zasad oraz form jego przeprowadzenia.

W kontekście przedmiotu niniejszej sprawy, należy podkreślić wagę tych unormowań, które stanowią przejawy „usamorządowienia” procedury rekrutacji członków samorządu adwokackiego. Wśród nich należy wymienić art. 75 ust. 3 ustawy prawa o adwokaturze stanowiący, że wpis na listę aplikantów adwokackich następuje na podstawie uchwały właściwej okręgowej rady adwokackiej. Rada podejmuje ją po dokonaniu pozytywnej weryfikacji tego, czy kandydat spełnia warunki określone w art. 65 pkt. 1-3 prawa o adwokaturze. Ponadto zgodnie z art. 75b ust. 2 prawa o adwokaturze zestawy pytań testowych na egzamin dla kandydatów na aplikantów adwokackich sporządza zespół składający się m.in. z adwokatów. Jednocześnie każda izba adwokacka może zgłosić temu zespołowi propozycje pytań testowych wraz z wykazem poprawnych odpowiedzi (art. 75b ust. 8 prawa o adwokaturze). Sam egzamin wstępny przeprowadzają i jego wyniki ustalają komisje egzaminacyjne do spraw aplikacji adwokackiej przy Ministrze Sprawiedliwości, w których skład wchodzi m.in. dwaj przedstawiciele delegowani przez NRA (art. 75e prawa o adwokaturze). Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku egzaminu adwokackiego. Zgodnie z art. 78 prawa o adwokaturze egzamin adwokacki przeprowadzają komisje egzaminacyjne, w skład których wchodzi 4 adwokatów.

W omówionych unormowaniach ustawodawca, wypełniając obowiązek wynikający z art. 17 ust. 1 Konstytucji, przewidział istotny wpływ samorządu zawodowego na zapewnienie należytego wykonywania zawodu adwokata; jednocześnie uzupełnił to rozwiązaniem przekazując pewne uprawnienia w zakresie pieczy innym podmiotom (np. przewodniczącemu komisji kwalifikacyjnej). Dokonał tego w zakresie znacznej swobody przysługującej mu na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji. Z tych powodów Trybunał stwierdził, że zarzut niezgodności art. 66 ust. 2 pkt 3 prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

6. Wnioskodawca zakwestionował również zgodność z art. 17 ust. 1 Konstytucji art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze.

Trybunał Konstytucyjny także w tym przypadku nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że samorząd adwokacki został pozbawiony możliwości dokonywania oceny spełnienia przesłanki rękojmi należytego wykonywania zawodu.

W toku postępowania zainicjowanego wnioskiem osoby wymienionej w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze samorząd adwokacki, decydując – z woli ustawodawcy – o przyznaniu uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata, musi dokonać weryfikacji istnienia przesłanek przyznania takiego uprawnienia, określonych przez ustawodawcę, tj. legitymowania się tytułem doktora nauk prawnych oraz odpowiednim doświadczeniem prawniczym, polegającym na wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego. Przy czym wbrew stanowisku wnioskodawcy czynności w tym zakresie nie mogą ograniczać się do weryfikacji spełnienia przesłanek tylko z formalnoprawnego punktu widzenia, tj. ustalenia, czy wniosek zawiera wszystkie załączniki, w tym w szczególności: dokument zaświadczający uzyskanie stopnia doktora nauk prawnych oraz zaświadczenie właściwego adwokata (art. 68 ust. 3 pkt 4 i 5 prawa o adwokaturze). W państwie prawa organy dokonujące wpisu na listę adwokatów, a więc decydujące o przyznaniu uprawnienia muszą w sposób wszechstronny zweryfikować istnienie ustawowych przesłanek przyznania tego uprawnienia także pod kątem ustalenia, czy dana osoba jest m.in. nieskazitelnego charakteru oraz daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata (art. 68 ust. 4 w związku z art. 65 pkt 1 prawa o adwokaturze). Przesłankami oceny winien być m.in. praktyczny kontakt z wykonywaniem zawodu adwokata, określony w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b prawa o adwokaturze.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił również stanowiska wnioskodawcy, że samorząd zawodowy adwokatów i w tym przypadku nie dysponuje instrumentami zapewniającymi możliwość skutecznego wykonywania pieczy.



Instrumenty te zostały już wyżej wskazane. Umożliwiają one odmowę wpisu na listę adwokatów osób, które nie dają rękopisami prawidłowego wykonywania zawodu adwokata.

7. Kolejne zarzuty wnioskodawcy dotyczą niezgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji szeregu przepisów normujących zasady partycypacji samorządu zawodowego adwokatów w ustalaniu zasad składania egzaminu adwokackiego. W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca samodzielnie i arbitralnie ustalił podstawowe zasady składania tego egzaminu, a adwokatura działająca przez swoich przedstawicieli ma wpływ jedynie na pewne szczegółowe oraz drugorzędne aspekty dotyczące jego składania.

7.1. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że przytoczone zarzuty są kierowane wobec art. 77a, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78e oraz art. 78h prawa o adwokaturze. Przy czym wnioskodawca – wbrew powinności określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – nie przedstawił we wniosku argumentów na rzecz związku unormowania art. 77a ust. 4, 5, 11 i 13, art. 78h ust. 4, 7, 8, 9, 11, 12 i 13 oraz ust. 5 w zakresie, w jakim odsyła do art. 75e ust. 5, 7 i 11 oraz art. 75f ust. 1 prawa o adwokaturze, z upoważnieniem samorządu zawodowego adwokatów do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

7.2. Tym samym przedmiotem kontroli w zakresie zarzutów wnioskodawcy wymienionych w pkt 6 są: art. 77a ust. 1-3, 6-10 i 12, art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15, art. 78e, art. 78h ust. 1-3, 6, 10 i 14 oraz ust. 5 w zakresie, w jakim odsyła do art. 75f ust. 2 pkt. 1, 2, 4, 5 oraz ust. 3 prawa o adwokaturze.

7.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał konstytucyjność przepisów regulujących zasady partycypowania przez samorządy zawodów zaufania publicznego w ustalaniu zasad egzaminu zawodowego i w procesie jego składania. Unormowania te dotyczyły różnych grup zawodowych i różnych kwestii związanych z zasadami przeprowadzania egzaminu zawodowego. Istotny dla niniejszej sprawy problem był analizowany przez Trybunał w kontekście przepisów dotyczących organizacji egzaminu zawodowego radców prawnych (zob. wyroki TK z: 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06), notariuszy (zob. wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10), jak również adwokatów (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06).

Dotychczasowa linia orzecznicza w sprawach dotyczących partycypacji samorządu zawodów zaufania publicznego w ustalaniu zasad oraz przebiegu egzaminu zawodowego opiera się na kilku konstatacjach natury ogólnej.

Konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada *implicitie* odpowiednie przygotowanie do takiego zawodu. Przy czym określenie kryteriów dostępu do zawodu zaufania publicznego, a w szczególności określenie wymaganego poziomu wiedzy i umiejętności zawodowych oraz sposobu ich weryfikacji, należy do ustawodawcy. Treść art. 17 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania jakichkolwiek szczegółowych zasad dotyczących wymaganego przygotowania do wykonywania zawodu, które wiązałyby ustawodawcę w rozważanym zakresie. Prawodawca konstytucyjny nie określił więc standardów przygotowania zawodowego do poszczególnych zawodów zaufania publicznego, świadomie pozostawiając unormowanie tej sprawy ustawodawcy. Niemniej jednak poruczoną ustawodawcy swobodę w tym zakresie wyznaczają trzy podstawowe zasady konstytucyjne: 1) ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa; 2) równości, która nakazuje jednakowe traktowanie egzaminowanych oraz 3) sprawiedliwej procedury, która nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych rzetelności i prawidłowego przebiegu egzaminu zawodowego (zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10).

Mimo poczynionych wyżej uwag sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego zakłada pewien udział samorządu zawodowego w ustalaniu zasad egzaminu zawodowego. Wyłączenie wszelkiego wpływu samorządu na ustalanie zasad składania egzaminu zawodowego, decydującego merytorycznie o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, w istotnym stopniu uniemożliwiłoby temu samorządowi wywiązanie się z powinności konstytucyjnej, ustanowionej w art. 17 ust. 1 (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06).

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał stwierdzał, że organy samorządu powinny mieć ustawowe instrumenty wyrażania opinii w sprawie egzaminu, tak by mogły wywierać wpływ na jego kształt (zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10). W szczególności powinny mieć wpływ na merytoryczny zakres egzaminu zawodowego, przez uczestnictwo w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu, a nadto adekwatną reprezentację w składach komisji egzaminacyjnych, co zapewnić miałyby sprawdzenie umiejętności kandydata i jego przygotowania do wykonywania zawodu zaufania publicznego (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06).

Trybunał dodawał przy tym, że skoro art. 17 ust. 1 Konstytucji nie ustanawia zasad dotyczących dostępu do zawodów zaufania publicznego, stosowanie tego przepisu jako wzorca w procesie kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości (zob. wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10).

7.4. Ustawa zmieniająca z 20 lutego 2009 r. nadała egzaminowi adwokackiemu nowy kształt. W ocenie ustawodawcy wprowadzone zmiany dobrze łączą udział czynnika państwowego i samorządowego w jego przeprowadzaniu oraz oznaczają zasadniczą poprawę pozycji tego drugiego, w porównaniu z rozwiązaniami wprowadzonymi ustawą zmieniającą z 30 czerwca 2005 r. Zdaniem ustawodawcy, nowe rozwiązanie wymusza na obu stronach lojalne współdziałanie przy przeprowadzaniu egzaminu adwokackiego w sposób maksymalnie zgodny z interesem publicznym (zob. uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej z 20 lutego 2009 r., druk sejmowy nr 953/VI kadencja).

7.5. Analiza przepisów prawa o adwokaturze prowadzi do wniosku, że ustawodawca przyznał organom samorządu zawodowego adwokatów określone uprawnienia związane z organizacją i przeprowadzeniem egzaminu adwokackiego. Uprawnienia te obejmują etapy: merytorycznego przygotowywania egzaminu adwokackiego, jego przeprowadzania, oceny jego wyników oraz postępowania odwoławczego.

Po pierwsze, NRA ma prawo delegować czterech adwokatów do ośmiosobowego zespołu do przygotowania zestawu pytań testowych oraz zadań na egzamin adwokacki (art. 77a ust. 2 pkt 1 prawa o adwokaturze). Wymieniony zespół opracowuje samodzielnie zadania wskazane w art. 77a ust. 6-9 prawa o adwokaturze. Nadto każda okręgowa rada adwokacka może zgłaszać zespołowi, za pośrednictwem przewodniczącego zespołu, propozycje pytań testowych wraz z wykazem prawidłowych odpowiedzi oraz propozycje zadań (art. 77a ust. 10 prawa o adwokaturze). Szczegółowy tryb i sposób działania zespołu, ustalenia wykazu aktów prawnych na egzamin adwokacki oraz zgłaszania pytań testowych ustala Minister Sprawiedliwości rozporządzeniem wydanym po zasięgnięciu opinii NRA (art. 77a ust. 12 prawa o adwokaturze).

Po drugie, przedstawiciele samorządu zawodowego czuwają nad prawidłowym przebiegiem egzaminu adwokackiego, uczestnicząc w pracach komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego. NRA wskazuje kandydatów na członków komisji egzaminacyjnych, mianowicie 4 egzaminatorów oraz 4 zastępców egzaminatorów (art. 78 ust. 3 prawa o adwokaturze). Naczelna Rada Adwokacka opiniuje kandydatów na przewodniczącego komisji egzaminacyjnej oraz jego zastępcę (art. 78 ust. 4 prawa o adwokaturze), jak również dodatkowy termin przeprowadzania egzaminu adwokackiego. Przy czym pierwotny termin egzaminu adwokackiego wyznacza Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z NRA (art. 78 ust. 8 prawa o adwokaturze). Szczegółowy tryb oraz sposób przeprowadzania egzaminu adwokackiego ustala rozporządzeniem Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii NRA (art. 78 ust. 15 prawa o adwokaturze).

Po trzecie, przedstawiciele adwokatury uczestniczą w ocenie wyników przeprowadzanego egzaminu adwokackiego. Test z pierwszej części egzaminu adwokackiego oraz zadania z części drugiej do piątej egzaminu adwokackiego są sprawdzane niezależnie przez dwóch członków komisji egzaminacyjnej, spośród których jeden jest każdorazowo wyznaczany przez przewodniczącego komisji spośród członków komisji egzaminacyjnej wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości, drugi – spośród członków wskazanych przez NRA (art. 78e ust. 1-2 prawa o adwokaturze). Każdy z egzaminatorów wyznacza ocenę częściową, których średnia stanowi ostateczną ocenę z pracy pisemnej z danego zadania z części drugiej do piątej egzaminu adwokackiego (art. 78e ust. 4 prawa o adwokaturze). Uchwała o wyniku egzaminu adwokackiego jest podejmowana większością głosów w obecności wszystkich członków komisji odwoławczej (art. 78f ust. 2 prawa o adwokaturze).

Po czwarte, ustawodawca zapewnił przedstawicielom samorządu zawodowego adwokatów szereg uprawnień związanych z rozpoznawaniem odwołań od uchwał komisji egzaminacyjnej w przedmiocie wyniku egzaminu adwokackiego. Naczelna Rada Adwokacka wskazuje 4 spośród 9 kandydatów na członków komisji odwoławczej (art. 78h ust. 3 prawa o adwokaturze). Uchwały w przedmiocie rozpoznania odwołania są podejmowane większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków komisji odwoławczej (art. 78h ust. 10 prawa o adwokaturze).

7.6. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że w procesie przygotowywania egzaminu adwokackiego czynnik państwowy dominuje nad czynnikiem samorządowym do takiego stopnia, że kwestionowane regulacje prawne uniemożliwiają samorządowi zawodowemu adwokatów sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu adwokata. Trzeba przypomnieć, że wymóg odpowiedniego (adekwatnego) udziału samorządu winien być rozumiany jako możliwość jego

uczestniczenia w działaniach związanych z określaniem zakresu egzaminu, a w dalszej kolejności – zgodnie z naturą egzaminu – jako uczestnictwo w sprawdzaniu umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu.

Samorządom zawodowym zagwarantowano także wpływ na sam przebieg oraz ocenę wyników przeprowadzanego egzaminu zawodowego. Każda z części egzaminu zawodowego jest sprawdzana samodzielnie przez egzaminatora – przedstawiciela samorządu zawodowego, a wystawiona przez niego ocena częściowa wespół z oceną częściową drugiego egzaminatora – przedstawiciela Ministra Sprawiedliwości – stanowi podstawę ustalenia ostatecznej oceny z pracy pisemnej z danego zadania z drugiej do piątej części egzaminu zawodowego. Dodawszy do tego liczne uprawnienia związane z organizacją samego egzaminu adwokackiego (m.in. ustalenie wespół z Ministrem Sprawiedliwości terminu przeprowadzenia egzaminu adwokackiego, opiniowanie aktów wykonawczych regulujących szczegółowo zasady działania zespołów oraz komisji egzaminacyjnych, kierowanie w ramach komisji egzaminacyjnej samym przebiegiem egzaminu adwokackiego), Trybunał stwierdził, że kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy zapewniają samorządowi zawodowemu adwokatów wpływ na organizację oraz przebieg egzaminu zawodowego w stopniu umożliwiającym temu samorządowi wywiązywanie się z konstytucyjnej powinności wskazanej w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8. Pozostałe zarzuty wnioskodawcy wobec przepisów normujących przeprowadzanie egzaminu adwokackiego ogniskują się wokół zagadnienia przyjętej formuły tego egzaminu. Zdaniem wnioskodawcy, ustawowy model egzaminu adwokackiego nie pozwala zweryfikować tych wszystkich umiejętności, które są konieczne do należytego wykonywania zawodu. W konsekwencji egzamin adwokacki w przyjętej formie nie jest skutecznym narzędziem pieczy nad wykonywaniem zawodu adwokata.

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił cały art. 78d prawa o adwokaturze, przy czym nie przedstawił argumentów wskazujących na związek art. 78d ust. 9-13 ze sformułowanym zarzutem. Dlatego – mając na względzie treść art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – Trybunał postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 78d ust. 9-13 prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem kontroli konstytucyjności były zatem pozostałe ustępy wskazanego przepisu.

Ustawa zmieniająca z 20 lutego 2009 r. zmieniła formułę egzaminu adwokackiego. Zgodnie z art. 78d ust. 1 prawa o adwokaturze egzamin polega na sprawdzeniu, czy przystępujący do tego egzaminu jest przygotowany do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu adwokata, w tym sprawdzeniu jego wiedzy prawniczej oraz umiejętności jej praktycznego stosowania z zakresu: materialnego i procesowego prawa karnego, materialnego i procesowego prawa wykroczeń, prawa karnego skarbowego, materialnego i procesowego prawa cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa gospodarczego, spółek prawa handlowego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, materialnego i procesowego prawa administracyjnego, postępowania sądowoadministracyjnego, prawa Unii Europejskiej, prawa konstytucyjnego oraz prawa o ustroju sądów i prokuratur, samorządu adwokackiego i innych organów ochrony prawnej działających w Rzeczypospolitej Polskiej oraz warunków wykonywania zawodu adwokata i etyki zawodowej. Egzamin adwokacki składa się z 5 części pisemnych (art. 78d ust. 2 prawa o adwokaturze). Pierwsza część polega na rozwiązaniu testu składającego się z zestawu 100 pytań zawierających po trzy propozycje odpowiedzi, z których tylko jedna jest poprawna, oraz z karty odpowiedzi. Zdający może wybrać tylko jedną odpowiedź, którą zaznacza na karcie odpowiedzi. Za każdą prawidłową odpowiedź zdający uzyskuje jeden punkt (art. 78d ust. 3 prawa o adwokaturze). Poprawność odpowiedzi ustala się według stanu prawnego obowiązującego w dniu egzaminu adwokackiego (art. 78d ust. 4 prawa o adwokaturze). Druga część egzaminu polega na rozwiązaniu zadania z zakresu prawa karnego polegającego na przygotowaniu aktu oskarżenia lub apelacji, albo w wypadku uznania, iż brak jest podstaw do ich wniesienia, na sporządzeniu opinii prawnej na podstawie opracowanych na potrzeby egzaminu akt lub przedstawionego stanu faktycznego (art. 78d ust. 5 prawa o adwokaturze). Trzecia część egzaminu obejmująca prawo cywilne polega na przygotowaniu pozwu lub wniosku albo apelacji, albo w wypadku uznania, iż brak jest podstaw do ich wniesienia, na sporządzeniu opinii prawnej w oparciu o opracowane na potrzeby egzaminu akta lub przedstawiony stan faktyczny (art. 78d ust. 6 prawa o adwokaturze). Czwarta część egzaminu z zakresu prawa gospodarczego polega na przygotowaniu umowy albo pozwu lub wniosku albo apelacji, albo w wypadku uznania, iż brak jest podstaw do ich wniesienia, na sporządzeniu opinii prawnej na podstawie opracowanych na potrzeby egzaminu akt lub przedstawionego stanu faktycznego (art. 78d ust. 7 prawa o adwokaturze). Piąta część egzaminu polega na rozwiązaniu zadania z zakresu prawa administracyjnego – przygotowaniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, albo w wypadku uznania, iż brak jest podstaw do ich wniesienia, na sporządzeniu opinii prawnej na podstawie opracowanych na potrzeby egzaminu akt lub przedstawionego stanu faktycznego (art. 78d ust. 8 prawa o adwokaturze). Skala ocen za każdą z części egzaminu adwokackiego obejmuje oceny: celującą, bardzo dobrą, dobrą, dostateczną

oraz niedostateczną (art. 78d ust. 9-10 prawa o adwokaturze). Podczas egzaminu adwokackiego zdający nie może posiadać urządzeń służących do przekazu lub odbioru informacji (art. 78d ust. 11 prawa o adwokaturze). Rozwiązując zadania z części drugiej do piątej egzaminu adwokackiego, można wykorzystywać teksty aktów prawnych, komentarze oraz orzecznictwo (art. 78d ust. 12 prawa o adwokaturze)

Egzamin adwokacki przeprowadza się w obecności co najmniej trzech członków komisji egzaminacyjnej. Przy czym nieobecność kandydata na egzaminie oraz stawienie się na egzamin po jego rozpoczęciu traktuje się jako odstąpienie od egzaminu niezależnie od przyczyny nieobecności lub spóźnienia. Przewodniczący wyklucza z egzaminu tego kandydata, który podczas egzaminu korzystał z pomocy innych osób, posługiwał się niedozwolonymi materiałami lub urządzeniami, pomagał innym kandydatom lub w inny sposób zakłócał przebieg egzaminu (art. 78d ust. 13 w związku z art. 75h ust. 1, 2 i 4 prawa o adwokaturze).

Trzeba podkreślić, że art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej nie zawiera, co oczywiste, szczegółowych zasad odnoszących się do składania egzaminu zawodowego, zakresu sprawdzanych wiadomości i umiejętności oraz metod egzaminowania. Egzamin zawodowy jest jednak elementem naboru do zawodu i powinien pozwolić zweryfikować przygotowanie kandydata do wykonywania określonego zawodu.

Niemniej jednak także w tym zakresie ustawodawca ma znaczny zakres swobody (zob. wyrok TK z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10). Dlatego też brak części ustnej egzaminu adwokackiego (choć z punktu widzenia naboru do zawodu adwokata egzamin taki byłby celowy), wprowadzenie jako jednego z elementów egzaminu zawodowego testu jednokrotnego wyboru, wreszcie ustalenie przez ustawodawcę zakresu sprawdzanych umiejętności to rozstrzygnięcia podjęte w wykonaniu kompetencji przyznanych ustawodawcy w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Działając w wyznaczonych mu granicach, ustawodawca zapewnił przy tym: a) odpowiedni wpływ samorządu zawodowego na treść i przebieg egzaminu adwokackiego; b) przejrzyste zasady egzaminowania; c) odpowiednie gwarancje formalne rzetelności i prawidłowego przebiegu egzaminu adwokackiego.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 78d ust. 1-8 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

9. Przepisy wskazane przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli w rozważanej sprawie pozostawiają ustawodawcy regulującemu dostęp do zawodu adwokata – na co wielokrotnie zwracano uwagę – szeroki zakres swobody. W jej ramach możliwe są różne rozwiązania, nie tylko te przyjęte w ustawie. Rozważania na ten temat wkraczają jednak w sferę oceny celowości regulacji prawnych. W niniejszej sprawie Trybunał – zgodnie ze swoimi kompetencjami – rozstrzygał, czy ustawodawca przekroczył wyznaczone mu konstytucyjnie granice, i na to pytanie odpowiedział, że granic tych nie przekroczone.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

17

**WYROK**  
z dnia 19 lutego 2013 r.  
**Sygn. akt P 14/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 lutego 2013 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

czy art. 46 ust. 1 i 2 ustawy 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.) w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty, są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

**Art. 46 ust. 1 ustawy 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) w zakresie, w jakim wypłata emerytury jest wznowiana od miesiąca, w którym ustała przyczyna powodująca wstrzymanie jej wypłaty, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, w warunkach, gdy emerytura nie mogła być doręczona z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

II

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lutego 2013 r. w Dz. U. poz. 193.

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. Sąd Apelacyjny w Warszawie – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytający sąd), postanowieniem z 22 października 2010 r. (sygn. akt III AUa 823/10), uzupełnionym 21 lutego 2011 r., zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, „czy przepisy art. 46 ust. 1 i 2 ustawy 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty, są zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości wobec prawa”.

Pytanie prawne zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z apelacją Antoniego S. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ubezpieczeń Społecznych z 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt XIII U 3290/09). Powód pełnił służbę w Państwowej Straży Pożarnej, z której został zwolniony 18 kwietnia 2005 r. Decyzją z 2 maja 2005 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (dalej: organ emerytalny MSWiA) ustalił dla niego prawo do emerytury policyjnej, poczynając od 1 maja 2005 r. Świadczenie było wypłacane, zgodnie z dyspozycją powoda, na jego rachunek bankowy, wskazany we wniosku o przyznanie emerytury. Przelewy, poczynając od sierpnia 2006 r., były jednak zwracane, ponieważ rachunek pozostawał „nieczynny”. Organ emerytalny MSWiA ustalił, że 18 lipca 2005 r. powód został wymeldowany z pobytu stałego pod adresem podanym we wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego i nie pozostawił danych o nowym adresie zameldowania ani adresu do korespondencji.

Pismem z 13 października 2006 r., które zostało wysłane na dotychczasowy adres, organ emerytalny MSWiA zwrócił się do powoda o podanie aktualnego adresu zamieszkania pod rygorem wydania decyzji o zawieszeniu prawa do emerytury policyjnej i wstrzymaniu jej wypłaty, informując jednocześnie o obowiązkach wynikających z art. 34 ust. 2 w związku z ust. 1 ustawy 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: u.z.e.f. albo policyjna ustawa zaopatrzeniowa). Przesyłka pocztowa została zwrócona z adnotacją: „Adresat wyprowadził się”. Decyzją z 29 listopada 2006 r. organ emerytalny MSWiA wstrzymał powodowi wypłatę emerytury policyjnej, poczynając od 1 sierpnia 2006 r., z uwagi na brak możliwości przekazywania świadczenia na wskazany rachunek bankowy i doręczenia korespondencji na podany adres. Jako podstawę prawną wstrzymania wypłaty organ emerytalny MSWiA powołał art. 45 ust. 1 pkt 2b oraz ust. 2 pkt 2 u.z.e.f.

24 kwietnia 2007 r. powód zwrócił się do organu emerytalnego MSWiA o przesłanie mu informacji o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy za rok 2006, wyjaśniając, że przebywał poza granicami kraju. W piśmie tym podał nowy adres do korespondencji. Organ emerytalny MSWiA uczynił zadość wnioskowi, przesyłając żądane informacje o dochodach i pobranych zaliczkach na podatek dochodowy, i jednocześnie poinformował, że od 1 czerwca 2007 r. (tj. od najbliższego terminu płatności) dokonano zmiany jego adresu korespondencyjnego. 7 września 2009 r. powód zwrócił się do organu emerytalnego MSWiA o przekazywanie jego emerytury na nowy rachunek bankowy. Decyzją z 14 września 2009 r. organ emerytalny MSWiA podjął

wypłatę emerytury od 1 września 2009 r., tj. od miesiąca złożenia przez powoda wniosku o wznowienie wypłaty, przyjmując jako podstawę prawną art. 42 ust. 1 u.z.e.f. W odwołaniu od tej decyzji powód wniósł o jej zmianę przez wznowienie wypłaty emerytury od 1 sierpnia 2006 r., tj. od dnia jej wstrzymania. Argumentował, że prawo do emerytury nabył z tytułu wieloletniej służby i na skutek zmiany miejsca pobytu nie powinien być świadczenia pozbawiony. Organ emerytalny MSWiA wniósł o oddalenie odwołania na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt XIII U 3290/09), odwołanie powoda oddalił. Ustalił, że w sierpniu 2006 r. odwołujący się wyjechał za granicę, o czym nie poinformował organu emerytalnego. W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie, wstrzymanie wypłaty emerytury policyjnej decyzją z 29 listopada 2006 r., poczynając od sierpnia 2006 r. (tj. od miesiąca, za który przysługiwało świadczenie niedoręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego), nie było dotknięte błędem organu emerytalnego, stąd wznowienie wypłaty emerytury policyjnej od 1 września 2009 r. nastąpiło prawidłowo. Wznowienie wypłaty emerytury nie mogło zostać dokonane na podstawie art. 46 ust. 2 u.z.e.f. za okres poprzedzający miesiąc złożenia wniosku o wznowienie wypłaty, ponieważ jej wstrzymanie nie było konsekwencją błędu organu emerytalnego. Mając na uwadze ustalenia faktyczne, Sąd Okręgowy w Warszawie przyjął, że odwołujący się przyczynił się do zaistniałej w sprawie sytuacji, a konsekwencji jego zachowania nie może ponosić organ emerytalny.

W apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie powód zarzucił naruszenie art. 46 ust. 2 u.z.e.f., twierdząc, że organ emerytalny MSWiA dopuścił się uchybień przy wstrzymaniu wypłaty jego emerytury policyjnej, polegających na tym, że nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego celem ustalenia jego miejsca pobytu, co umożliwił art. 34 ust. 1 u.z.e.f., ewentualnie nie wyznaczył kuratora do reprezentowania jego praw. Argumentował także między innymi, że pozbawienie go emerytury za okres wstrzymania wypłaty świadczenia jest krzywdzące i niezgodne z prawem. W szczególności nie odpowiada analogicznym unormowaniom przewidzianym dla powszechnego systemu emerytalnego, przyjętym w art. 135 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: u.e.r. albo ustawa o emeryturach i rentach z FUS).

W przekonaniu pytającego sądu, na tle zawisłej przed nim sprawy istnieje zagadnienie konstytucyjne, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej świadczeniobiorców z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i świadczeniobiorców z ubezpieczenia powszechnego, w zakresie regulacji dotyczących wstrzymania i wznowiania wypłaty świadczeń emerytalnych, jest zgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą równości wobec prawa określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wskazuje sąd, emerytom służb mundurowych w sytuacji, gdy wypłata ich świadczeń została wstrzymana z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przysługuje żądanie wznowienia wypłaty od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty. Żądanie wypłaty za trzy lata jest przewidziane dla wznowienia wypłaty tylko, gdy jej wstrzymanie nastąpiło na skutek błędu organu. Tym samym świadczeniobiorca z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych może żądać wznowienia wypłaty świadczeń za znacznie krótszy okres wstecz niż świadczeniobiorca z powszechnego systemu emerytalnego – w zasadzie od miesiąca złożenia wniosku o wznowienie wypłaty. Tym samym istnieje zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów prawa, które odznaczają się dwiema cechami wspólnymi: po pierwsze są emerytami, po drugie zaś dochodzą wznowienia wypłaty świadczeń wstrzymanych z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, ale nie na skutek błędu tego organu.

Pytający sąd stoi na stanowisku, że zróżnicowanie uregulowań w odniesieniu do emerytów służb mundurowych i emerytów z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, w sytuacji wznowiania wypłaty świadczeń wstrzymanych ze względu na niemożność ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie służy urzeczywistnieniu zasady sprawiedliwości społecznej. Wprawdzie sąd odnotowuje, że świadczenia z policyjnej ustawy zaopatrzeniowej są finansowane z budżetu państwa, bez opłacania składki, i że jest to system „korzystniejszy” niż ten realizowany metodą ubezpieczeniową, ostatecznie jednak uznaje, że „istotna podmiotowo różnica (podstawa zróżnicowania statusu prawnego obu grup osób) ma miejsce do czasu pozostawania w służbie, natomiast później osoba taka staje się przede wszystkim emerytem lub rencistą i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób”.

Zdaniem pytającego sądu, celem wprowadzenia regulacji przewidującej prekluzję wypłaty świadczenia wstrzymanego z powodu niemożliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego jest zdyscyplinowanie świadczeniobiorców do szybkiego usunięcia przeszkód w skutecznym doręczeniu świadczeń. Unormowanie wyartykułowane w art. 46 ust. 1 u.z.e.f. jest jednak nieproporcjonalne do osiągnięcia tego celu. Zadaniem świadczeń emerytalno-rentowych jest zastąpienie zarobku osoby, która nie może go osiągać z uwagi

na wiek czy niezdolność do pracy. W sytuacji niemożności doręczenia świadczeń, wstrzymane świadczenia nie przestają przysługiwać, nie dochodzi też do ich zawieszenia, bo nie przewidują tego przepisy. W omawianej sytuacji świadczeniobiorca z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych zostaje zatem pozbawiony świadczeń za cały okres wstrzymania ich wypłaty, poprzedzający miesiąc zgłoszenia wniosku o wznowienie czy wydania decyzji z urzędu. Choć niemożność doręczenia świadczenia istnieje z przyczyn niezależnych od organu rentowego, to nie można pominąć, że świadczenie za dany okres przysługiwało, tylko z przyczyn natury technicznej (np. niewłaściwy numer rachunku bankowego, nieaktualny adres świadczeniobiorcy) nie mogło zostać doręczone. Przewidziana dla świadczeniobiorców służb mundurowych „szczególna sankcja” jest zatem zbyt dotkliwa, w odróżnieniu od sytuacji prawnej osób pobierających świadczenia z powszechnych ubezpieczeń.

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2011 r. pytający sąd został wezwany do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Postanowieniem z 21 lutego 2011 r. (sygn. akt III AUa 823/10) pytający sąd wyjaśnił, że w zawisłej przed nim sprawie sporną kwestią jest określenie daty, od której powinno nastąpić wznowienie wypłaty świadczenia emerytalnego świadczeniobiorcy, wstrzymanego w przeszłości ze względu na niemożność jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego; ocena konstytucyjności art. 46 ust. 1-2 u.z.e.f. – kompleksowo normującego problematykę wznowienia wypłaty świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych – będzie zatem determinowała rozstrzygnięcie sądu co do istoty.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 28 lipca 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 46 ust. 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim pomija obowiązek wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego na zasadach określonych w tym przepisie, w wypadku gdy wstrzymanie jego wypłaty nastąpiło z powodu braku możliwości doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, 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.), wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Marszałka Sejmu, przedmiot kontroli powinien zostać ograniczony tylko do art. 46 ust. 2 u.z.e.f. Zakres kontroli wyodrębniony przez pytający sąd częściowo stanowi bowiem postulat ustawodawczy wprowadzenia, obok zaskarżonych przepisów, nowego unormowania, które do tej pory nie obowiązywało. Jak zaznaczył Marszałek Sejmu, o ile należy zgodzić się z pytającym sądem, że problemem konstytucyjnym może być zagadnienie dopuszczalności rezygnacji przez ustawodawcę z unormowania prawa emeryta do wstecznej wypłaty nabytego świadczenia, a zatem ewentualnego pominięcia ustawodawczego w którymś z ustępów art. 46 u.z.e.f., o tyle kreowanie poszczególnych przesłanek instytucji wypłaty świadczenia należy już wyłącznie do parlamentu. Marszałek Sejmu odnotował również, że zakres przedmiotowy ust. 1 i 2 zaskarżonego artykułu jest „rozdzielny normatywnie” (przepisy te mają odmienne hipotezy i dyspozycje). W określonym stanie faktycznym znajdzie zastosowanie albo jeden, albo drugi przepis. Tymczasem pytający sąd jako przedmiot kontroli podał, bez dystynkcji nawiązującej do ich treści, obie regulacje. Sformułowanie zakresu zaskarżenia oraz zakwestionowanie dwóch odrębnych przepisów prowadzi do wniosku, iż w takiej konfiguracji nie jest możliwe dookreślenie, w którym ustępie art. 46 u.z.e.f. „brakuje” (ze względów konstytucyjnych) części normy. Zarazem nie można przyjąć, że pytający sąd podnosi tożsame zarzuty pominięcia ustawodawczego zarówno wobec ust. 1 jak i ust. 2 zaskarżonej regulacji, nie niuansując zakresu ewentualnej niezgodności w stosunku do obu tych jednostek redakcyjnych. Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut pominięcia ustawodawczego jest zasadny tylko w wypadku samodzielnej oceny art. 46 ust. 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim w swojej hipotezie pomija wstrzymanie wypłaty świadczeń emerytalnych na skutek tego, że nie mogą one zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego; w odniesieniu do art. 46 ust. 1 u.z.e.f. postępowanie powinno natomiast zostać umorzony, ponieważ zarzuty dotyczą „zaniechania ustawodawczego, którego ocena leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego”.

Analizę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu Marszałek Sejmu rozpoczął od konstatacji, że sytuacja prawna emeryta służb mundurowych jest mniej korzystna od sytuacji emeryta z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, a problemem konstytucyjnym jest w tym wypadku dopuszczalność zróżnicowania regulacji dotyczącej wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego, w sytuacji gdy nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Marszałek Sejmu podkreślił, że wstępnym zagadnieniem,



które musi zostać rozważone – wobec wskazania jako wzorca kontroli zasady równości wobec prawa – jest możliwość porównywania obu grup emerytów.

Zgadzając się z pytającym sądem co do *meritum*, Marszałek Sejmu przyjął, że ani sposób finansowania świadczenia i brak zasady wzajemności, ani specyfika służby nie stanowią istotnej cechy, która znacząco różnicowałaby obie grupy emerytów. Uznał przy tym, że wspólną cechą relewantną jest w tym wypadku sam fakt bycia emerytem, któremu wypłata świadczenia emerytalnego została wstrzymana z powodu niemożności doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Jak stwierdził, świadczenie emerytalne wypłacane tzw. emerytowi mundurowemu pod względem społecznym i ekonomicznym pełni takie same funkcje, jak świadczenie wypłacane z powszechnego systemu ubezpieczeniowego. Podstawowym celem emerytury, jako składnika konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, jest zastąpienie szeroko rozumianego wynagrodzenia za pracę w sytuacji, gdy człowiek nie jest zdolny do dalszego jej wykonywania ze względu na wiek. Oba świadczenia są wypłacane okresowo, w sposób ciągły, aż do ziszczenia się warunku negatywnego (np. śmierci); samo prawo do emerytury ma charakter osobisty, nie można się go zrzec ani utracić. Według Marszałka Sejmu, przesądza to, że zaskarżona regulacja jest nieproporcjonalna i narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego co do jego istoty. Następuje bowiem pozbawienie prawa do świadczenia emerytalnego za okres, w którym świadczenie przysługiwało.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że argumentacja przemawiająca za niezgodnością art. 46 ust. 2 u.z.e.f. z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest adekwatna również w stosunku do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

4. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 26 września 2011 r. wniósł o orzeczenie, że art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f. w zakresie, w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych z tego powodu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu rentowego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wiosek o wznowienie wypłaty, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że sytuacja prawna podmiotów objętych policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego nie jest konfrontowana przez pytający sąd z sytuacją prawną osób, które uzyskały decyzję o wznowieniu wypłaty świadczeń z tego właśnie systemu, wstrzymanych z powodu błędu organu emerytalnego (art. 46 ust. 2 u.z.e.f.), lecz z sytuacją osób pobierających świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeniowego, którym wstrzymano wypłatę emerytury ze względu na brak możliwości doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Dlatego, w przekonaniu Prokuratora Generalnego, ocenie z perspektywy zasady równości może podlegać „kompleksowe rozwiązanie reguł” przewidzianych w art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f.

Prokurator Generalny podzielił wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu. Stwierdził między innymi, że osoby objęte policyjnym systemem zaopatrzenia emerytalnego, którym wypłata świadczeń została wstrzymana decyzją organu emerytalnego z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od tego organu, a następnie wznowiona po ustaniu tej przyczyny, charakteryzują się takimi samymi cechami jak świadczeniobiorcy objęci powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 135 ust. 2 u.e.r. Mają oni bowiem również ustalone prawo do świadczeń emerytalnych, wypłata tych świadczeń została im wstrzymana przez organ emerytalny z tego powodu, że nie mogą być one doręczone z przyczyn niezależnych od tego organu, a następnie, po ustaniu przyczyny wstrzymania wypłaty i po złożeniu przez zainteresowanego wniosku, wypłata została podjęta przez organ emerytalny.

Prokurator Generalny przyznał, że istnienie odrębnych systemów emerytalnych, w tym systemu zaopatrzeniowego dla funkcjonariuszy służb mundurowych, nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń. O ile więc charakter i warunki pełnienia służby mogą stanowić uzasadnienie korzystniejszych niż w systemie powszechnym zasad nabywania prawa do świadczeń emerytalnych przez poszczególne grupy zawodowe, o tyle osoby, które pobierają emeryturę z takiego systemu, stają się emerytami i powinny – co do zasady – podlegać regulacjom ogólnym, dotyczącym wszystkich emerytów. W szczególności należy odnieść to do przepisów art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f., które uniemożliwiają wznowienie wypłaty świadczeń emerytalnych na takich warunkach jak w art. 135 ust. 2 u.z.e.f.; różnicowanie to jest arbitralne i bez racjonalnego związku z celami, dla których został utworzony odrębny system emerytalny służb mundurowych.

Prokurator Generalny odnotował także, że w okresie wstrzymania wypłaty świadczeń z powodu niemożności ich doręczenia, zarówno świadczeniobiorca objęty powszechnym, jak i odrębnym systemem emerytalnym, nadal spełnia wszystkie ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia. „Niemożność doręczenia świadczenia” nie stanowi bowiem ani przesłanki zawieszenia prawa do świadczeń, ani – tym bardziej – utraty prawa do nich.

Podsumowując swoje stanowisko, Prokurator Generalny stwierdził, że dla ustawowych zasad wznowienia wypłaty świadczeń emerytalnych, wstrzymanych dlatego, że nie mogły zostać doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, to, z jakiego systemu emerytalnego są one wypłacane, nie powinno mieć znaczenia prawnego. Świadczenia te, niezależnie czy są wypłacane z systemu powszechnego, czy z systemu odrębnego, mają służyć zaspokojeniu potrzeb życiowych obywateli w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania z powodu wieku biologicznego lub z powodu choroby lub inwalidztwa. Jeśli zatem nie dochodzi do zawieszenia (utruty) prawa do świadczeń emerytalnych, to dla realizacji art. 67 ust. 1 Konstytucji nie ma znaczenia, czy świadczenia są wypłacane z systemu powszechnego, finansowanego przez wszystkich ubezpieczonych, czy też z systemów odrębnych, finansowanych z budżetu państwa. Z uwagi na to, że zasada równości została przez pytający sąd ściśle powiązana z zasadą sprawiedliwości, niezgodność art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f. z art. 32 ust. 1 Konstytucji – zdaniem Prokuratora Generalnego – przesądza również o jego niezgodności z art. 2 Konstytucji.

## II

Na rozprawę 19 lutego 2013 r. stawili się umocowani przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie stawiał się prawidłowo powiadomiony przedstawiciel sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym, w związku z tym główne motywy pytania prawnego przedstawił sędzia sprawozdawca. Przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytający sąd przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, w którym zakwestionował konstytucyjność art. 46 ust. 1 i 2 ustawy 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: u.z.e.f. albo policyjna ustawa zaopatrzeniowa) w zakresie, „w jakim w sytuacji wstrzymania wypłaty świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tego względu, że nie może być ono doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, nie przewidują wznowienia wypłaty tego świadczenia od miesiąca wstrzymania jego wypłaty, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 lata poprzedzające bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty”. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

– „W razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczeń wypłatę wznowia się od miesiąca, w którym przyczyna ta ustała, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem ust. 2” (ust. 1);

– „Jeżeli wstrzymanie wypłaty świadczeń nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego, wypłatę wznowia się poczynając od miesiąca, w którym ją wstrzymano, jednak za okres nie dłuższy niż trzy lata wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano decyzję z urzędu” (ust. 2).

Prawo do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy powstaje wraz ze spełnieniem ustawowych warunków uprawniających do jego nabycia i z reguły trwa aż do śmierci świadczeniobiorcy. Tylko w wyjątkowych wypadkach może zostać wstrzymana jego wypłata. Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.z.e.f., wypłatę emerytury wstrzymuje się, jeżeli:

- powstaną okoliczności uzasadniające zawieszenie prawa do świadczeń lub ustanie tego prawa;
- okaże się, że: wskutek zbiegu prawa do świadczeń osobie uprawnionej przysługuje świadczenie wyższe lub przez nią wybrane, świadczenia nie mogą być doręczone z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego bądź też prawo do świadczeń nie istniało;
- osoba pobierająca świadczenie, mimo pouczenia lub żądania organu emerytalnego, nie przedłoży dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do świadczeń.

Jednym z powodów wstrzymania wypłaty świadczenia emerytalnego, wskazanym *explicite* w art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f., jest brak możliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Jak podkreśla się w piśmiennictwie prawniczym, wspomniane przyczyny leżą zwykle po stronie świadczeniobiorcy, który z różnych powodów faktycznych nie jest w stanie odebrać świadczenia bądź unika jego odebrania

(wyprowadził się i nie pozostawił adresu do korespondencji lub numeru rachunku bankowego, przebywa w szpitalu, wyjechał za granicę, zaginął, odmawia przyjęcia świadczenia itp.; zob. np. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, s. 153-154; B. Suchacki, komentarz do art. 134, [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, Lex; I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2011, s. 276-277; por. również: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 8 lipca 2003 r., sygn. akt III AUa 763/03, Lex nr 81886; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 29 grudnia 1994 r., sygn. akt III AUr 347/94, Lex nr 24857; wyrok Sądu Najwyższego z 27 września 2000 r., sygn. akt II UKN 726/99, Lex nr 45208). Nieodebrane osobiście przez uprawnionego świadczenie będzie doręczone także wówczas, gdy w myśl art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.) zostanie odebrane na przykład przez małżonka lub domownika (por. też art. 44 u.z.e.f.). W konstrukcji art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f. istotny jest bowiem fakt fizycznej niemożności doręczenia, a nie okoliczność, że przesyłka nie została odebrana bezpośrednio (osobiście) przez jej adresata (zob. I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *op.cit.*, s. 277).

Powyższe uwagi nie oznaczają jednak, że w sensie prawnym świadczenie przestało uprawniać do przyznania świadczenia czy że nastąpiła zmiana statusu emeryta w systemie ubezpieczenia społecznego. Kiedy przeszkody związane z doręczeniem ustaną, organ emerytalny ma obowiązek wznowić wypłatę świadczenia stosownie do dyspozycji, będącego przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, art. 46 ust. 1 u.z.e.f. bądź art. 46 ust. 2 u.z.e.f. – jeśli wstrzymanie wypłaty było wynikiem błędu organu emerytalnego.

Wstrzymanie wypłaty świadczeń nie następuje *ex lege* od momentu wystąpienia okoliczności wymienionych w ustawie, lecz z mocy decyzji organu emerytalnego, która powinna być doręczona zainteresowanemu z podaniem przyczyny wstrzymania i z pouczeniem o terminie i sposobie odwołania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1999 r., sygn. akt II UKN 19/99, Lex nr 37706, por. też: K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 161-162; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 204-206).

2. Wstępnym zagadnieniem formalnym pytania prawnego, wymagającym rozstrzygnięcia, jest przedmiot kontroli poddany pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego. Pytający sąd poddał w wątpliwość art. 46 ust. 1 i 2 u.z.e.f., wskazując, że przepisy te, łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia art. 46 ust. 3 u.z.e.f., ustanawiają regulację normującą kompleksowo problematykę wznowienia wypłaty świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego tzw. służb mundurowych. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika jednak, że zastrzeżenia pytającego sądu wzbudził przede wszystkim art. 46 ust. 1 u.z.e.f. i właśnie wobec tego przepisu sąd sformułował argumentację prawną w sprawie niezgodności z Konstytucją. Obszerne wywody uzasadnienia zostały poświęcone zasadom wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego, wstrzymanego ze względu na brak możliwości jego doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego (nie na skutek błędu organu emerytalnego), co *de iure* można odnieść jedynie do treści normatywnej obowiązującego art. 46 ust. 1 u.z.e.f. Pytający sąd nie zakwestionował natomiast reguł rządzących wznowieniem wypłaty świadczeń emerytalnych spowodowanych błędem organu emerytalnego, określonych w art. 46 ust. 2 u.z.e.f., co ma w niniejszym wypadku podstawę nie tylko w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed tym sądem, ale również wynika z *meritum* wspomnianych reguł, które – zgodnie z oczekiwaniami pytającego sądu – przewidują już wsteczną wypłatę świadczeń emerytalnych. Innymi słowy materia ustawowa mająca merytoryczny związek z istotą zarzutów pytającego sądu, popartych stosownym uzasadnieniem w myśl 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), znajduje się w art. 46 ust. 1 u.z.e.f., i do tego przepisu – w zakresie wyznaczonym w *petitum* pytania prawnego – został ograniczony przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Pytający sąd skoncentrował swoje rozważania wokół problematyki terminu, od którego powinna być wznowiona wypłata emerytur niedoręczonych z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Poza zakresem jego zainteresowania pozostało natomiast zagadnienie trzyletniego okresu limitującego wypłatę świadczeń, który został przewidziany w art. 46 ust. 2 u.z.e.f., jako jedna z przesłanek określonego tam mechanizmu prawnego na wypadek wstrzymania wypłaty świadczenia na skutek błędu organu emerytalnego. Tym samym zagadnienie to – *de nomine* odniesione w *petitum* pytania prawnego również do art. 46 ust. 1 u.z.e.f. – pozostało poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, jako niemające związku z zarzutami konstytucyjnymi i ich uzasadnieniem przedstawionym przez pytający sąd.

4. Realia sprawy toczącej się przed pytającym sądem przesądziły ponadto, że Trybunał Konstytucyjny musiał w swoich rozważaniach skoncentrować się tylko na jednym ze świadczeń, które mieszczą się w zakresie przedmiotowym zaskarżonego przepisu, mianowicie: świadczeniu emerytalnym. Co do zasady bowiem art. 46 ust. 1 u.z.e.f. odnosi się do wznowienia wstrzymanej wypłaty nie tylko świadczeń emerytalnych, ale również świadczeń rentowych, dodatków, zasiłków i świadczeń pieniężnych wymienionych w art. 25 u.z.e.f. (tj. dodatku pielęgnacyjnego oraz dodatku dla sierot zupełnych).

5. Należy podzielić stanowisko pytającego sądu, że art. 46 u.z.e.f. w sposób kompleksowy i wyczerpujący na użytek policyjnej ustawy zaopatrzeniowej reguluje problematykę wznowiania wypłaty świadczeń wstrzymanych w wypadkach określonych w art. 45 ust. 1 u.z.e.f., w tym ze względu na niemożność ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. W tym zakresie nie znajdzie więc zastosowania dyrektywa zawarta w art. 11 u.z.e.f., która nakazuje stosować uzupełniająco (sc. w sprawach nieuregulowanych w policyjnej ustawie zaopatrzeniowej) przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zagadnienie konstytucyjne poddane pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego nie może zatem zostać w pewnym sensie uchylone przez zastosowanie odpowiednich technik wykładni tekstu prawnego, mających na celu wskazanie jako podstawy rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed pytającym sądem art. 135 ust. 2 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: u.e.r. albo ustawa o emeryturach i rentach z FUS), stosowanego na mocy wspomnianego odesłania z art. 11 u.z.e.f., który to przepis umożliwia – jak oczekiwałby sąd – wsteczną wypłatę emerytur w okolicznościach tożsamych z tymi, które zostały opisane w art. 46 ust. 1 u.z.e.f.

6. Prawo do emerytury funkcjonariuszy służb mundurowych, jak już wspomniano, powstaje w razie zajścia sytuacji objętej ochroną ubezpieczeniową, po spełnieniu ustawowych przesłanek nabycia prawa, w tym uzyskaniu wymaganej wysługi lat oraz zwolnieniu ze służby (art. 12 u.z.e.f.). Ustalenie prawa do emerytury następuje po złożeniu wniosku (art. 32 ust. 3 u.z.e.f.). Świadczenie pieniężne wypłaca się od dnia powstania prawa do emerytury, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym złożono wniosek o jego ustalenie (art. 42 u.z.e.f.).

Jest bezsporne, że *de lege lata* zasady wznowiania wypłaty świadczeń emerytalnych z powodu niemożności ich doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, ustalone dla osób pobierających świadczenia w ramach systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych (art. 46 ust. 1 u.z.e.f.), są mniej korzystne niż uprawnienia osób będących w takiej samej sytuacji faktycznej, otrzymujących emerytury z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (art. 135 ust. 2 u.e.r.). W tym drugim wypadku możliwa jest wypłata wszystkich zaległych świadczeń pieniężnych, poczynając od miesiąca, w którym wstrzymano wypłatę świadczenia (jedyne ograniczenie stanowi trzyletnia prekluzja żądania wstecznej wypłaty). Ustawodawca ustanowił w tym celu nawet specjalną regulację w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, w całości poświęcając ją problematyce nieskutecznych doręczeń, a zarazem separując w ten sposób pozostałe przesłanki wstrzymania wypłaty świadczenia (w tym leżące po stronie organu emerytalnego – art. 135 ust. 3 u.e.r.). W związku z powyższym pytający sąd poddaje w wątpliwość, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej świadczeniobiorców z systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych i świadczeniobiorców z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji i zasadą równości podmiotów wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem, doszło do niezasadnego zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych, odznaczających się cechami wspólnymi o charakterze relewantnym z punktu widzenia ich pozycji w prawie ubezpieczeń społecznych, co z kolei powinno przesądzać o zakresowej niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 u.z.e.f. Kryteria wyodrębniające owe podmioty, to – po pierwsze – status emeryta, a więc osoby, która ma ustalone prawo do świadczenia pieniężnego z ubezpieczenia społecznego (nabyte w systemie powszechnym albo tzw. służb mundurowych), po drugie zaś – dochodzenie wznowienia wypłaty emerytury z powodu niemożności jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

7. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten, sformułowany już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14) był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (zob. m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18; a wśród nowszych wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU

nr 4/A/2005, poz. 41; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika także akceptacja niejednolitego traktowania przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej (zob. np. powołane już orzeczenia TK w sprawach o sygn. U 7/87 i K 17/95 oraz wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70, 17 maja 1999 r., sygn. P 6/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 76, 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101). Oceniając zasadność zarzutów wskazujących naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należało przede wszystkim zbadać, czy istnieje cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmiennosc jest uzasadniona, a przyjęte kryterium adekwatne i racjonalne.

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

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

8. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że pytający sąd wykorzystał zasadę równości podmiotów wobec prawa przede wszystkim dla wykazania niezasadności zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów pobierających świadczenia emerytalne z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego oraz podmiotów należących do systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Swoje wnioski skonstruował więc na podstawie odniesienia do dwóch równorzędnych, bo unormowanych w aktach o takiej samej mocy prawnej, systemów ubezpieczeniowych, między którymi zachodzi relacja *lex specialis* – *lex generalis*, zakładając przy tym, że uprawnione i relewantne konstytucyjnie jest oczekiwanie, aby – w zaskarżonym zakresie – systemy te wykazywały się podobieństwem czy wręcz tożsamością ze względu na wymogi art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tak zarysowane zagadnienie nie może być przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, Trybunał nie bada horyzontalnych niespójności systemu prawa i w swoich analizach jedynie pomocniczo odwołuje się do tego typu argumentacji. Po drugie zaś, istotą niniejszej sprawy jest dopuszczalność *per se* ukształtowania instytucji wznowienia wypłaty świadczenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych w taki sposób, aby bez zmiany decyzji emerytalnej, a więc w warunkach istnienia prawa podmiotowego ubezpieczonego, *de facto* pozbawić go przez oznaczenie czasu uprawnień składających się na treść tego prawa (świadczenia pieniężnego). W szczególności należy ocenić, czy taka regulacja jest proporcjonalna, to znaczy czy celu regulacji nie można było osiągnąć za pomocą instrumentów ingerujących w prawa podmiotowe ubezpieczonego

w niższym stopniu, oraz czy realizuje ona jakieś szczególne wartości konstytucyjne, co ewentualnie mogłoby oddalić zarzut jej sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Dlatego też, kierując się nade wszystko tenorem linii argumentacyjnej zawartej w uzasadnieniu pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Bez uszczerbku dla intencji pytającego sądu kontrola konstytucyjności zaskarżonego przepisu policyjnej ustawy zaopatrzeniowej została natomiast przeprowadzona z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej, statutowanej w art. 2 Konstytucji.

9. Co do istoty Trybunał Konstytucyjny podzielił wątpliwości pytającego sądu odnośnie do art. 46 ust. 1 u.z.e.f., nie znajdując konstytucyjnego uzasadnienia obowiązujących zasad wznawiania wypłaty emerytury na gruncie policyjnej ustawy zaopatrzeniowej, w okolicznościach związanych z niemożnością doręczenia świadczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego.

Kryterium różnicującym sytuację emerytów pobierających świadczenia pieniężne jest w tym wypadku przynależność do różnych systemów zabezpieczenia społecznego (systemu powszechnego, systemu służb mundurowych). Ustawodawca dysponuje wprawdzie względnie szerokim zakresem swobody normowania zasad wypłaty emerytur (o czym jeszcze dalej), nie znaczy to jednak, że – urzeczywistniając wartości leżące u podstaw art. 67 ust. 1 Konstytucji – nie musi uwzględniać standardów wynikających z innych norm ustawy zasadniczej, w tym w szczególności wymogów proporcjonalności ograniczenia danego prawa oraz zasadności ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe (*in casu* w świetle zasady sprawiedliwości społecznej). Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje przy tym generalnej możliwości różnicowania sytuacji prawnej emerytów należących do wyodrębnionych systemów zabezpieczenia społecznego, ani też samego tworzenia takich systemów, co jest motywowane względami aksjologicznymi i pragmatycznymi, stanowiąc element polityki państwa wobec zawodów i funkcji o szczególnym znaczeniu dla ochrony interesu publicznego. Na gruncie niniejszej sprawy trzeba jednak mieć na uwadze, że przewidziany w zaskarżonym przepisie definitywny brak wypłaty świadczeń emerytalnych wstecz, za okres wstrzymania wypłaty, ze względu na niemożność doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego, uwarunkowany jest przede wszystkim przesłankami o charakterze technicznym. W piśmiennictwie podkreśla się, że w takich okolicznościach organ emerytalny powinien złożyć nieodebrane świadczenie do depozytu, a następnie – po ustaniu przeszkody w doręczeniu – wznowić wypłatę i zwrócić depozyt (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 154 – uwagi do art. 135 u.e.r., które *mutatis mutandis* można odnieść do art. 46 ust. 1 u.z.e.f.). Nie można oczywiście wykluczyć stworzenia przez ustawodawcę również innych mechanizmów prawnych realizujących cele ustawowe bez tak intensywnej ingerencji w prawa podmiotowe ubezpieczonego. Obowiązujące obecnie rozwiązanie – w ocenie Trybunału – jest z tego punktu widzenia nieproporcjonalne, a przy tym z pewnością nie ma charakteru bezalternatywnego.

W omawianym kontekście istotne znaczenie ma jeszcze to, że wypłata emerytury zostaje wstrzymana – zgodnie z art. 46 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b u.z.e.f. – w warunkach, gdy samo świadczenie emerytalne nadal przysługuje, nie zostało ani zawieszono, ani nie stwierdzono jego nieistnienia czy ustania. Świadczeniobiorca niezmiennie spełnia zatem ustawowe warunki nabycia prawa do świadczenia, a jego indywidualny status prawny, potwierdzony niegdyś decyzją emerytalną, nadal pozostaje aktualny. Tymczasem zaskarżony przepis wywołuje skutki zbliżone do formalnego zawieszenia prawa do świadczenia, które nastąpiło nie na skutek błędu organu emerytalnego, kiedy nie można domagać się wypłaty świadczenia za okres zawieszenia prawa do emerytury (por. np. K. Antonów, *op. cit.*, s. 155; I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *op. cit.*, s. 275). W konsekwencji odmienna sytuacja prawna emerytów służb mundurowych na podstawie art. 46 ust. 1 u.z.e.f. od sytuacji emerytów poddanych regulacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 135 ust. 2 u.e.r.), ze względu na przynależność do innych systemów zabezpieczenia emerytalnego, nie tyle nawet nie ma oparcia w wartościach konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie to uzasadniać, ile prowadzi do rezultatów budzących zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego i zakazu naruszania jego istoty oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

10. Dopuszczalny zakres i *meritum* zróżnicowania systemów zabezpieczenia społecznego są oceniane *a casu ad casum*, przede wszystkim na podstawie cech prawnych konkretnej regulacji poddanej rozważeniu sądu konstytucyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie na temat akceptowalnych konstytucyjnie odmienności systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych na tle zasad rządzących powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego (zob. np. przegląd orzecznictwa w wyroku TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 21), odnotowując, że niezależnie od swobody regulacyjnej ustawodawcy za konstytucyjnie preferowane należy uznać te rozwiązania, które

– uwzględniając w koniecznym zakresie specyfikę służby w służbach mundurowych – nie wprowadzają nadmiernego (zbędnego) oraz pozbawionego racjonalnego uzasadnienia zróżnicowania pomiędzy tymi systemami (zob. np. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43). Z drugiej strony zaś, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że odrębności w statusie ubezpieczeniowym poszczególnych grup obywateli, dostosowane do ich rzeczywistych potrzeb, jako uzasadnione przesłankami rzeczowymi, nie powinny budzić co do zasady zastrzeżeń. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie zawsze będzie bowiem sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w sytuacji zawodowej, ekonomicznej i społecznej osób uprawnionych do świadczeń (szerzej na ten temat zob. np. orzeczenie TK z 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem i literaturą przedmiotu).

W okolicznościach niniejszej sprawy cechy (własności) koncepcyjne i konstrukcyjne systemu zabezpieczenia społecznego służb mundurowych nie stanowią dostatecznego uzasadnienia mechanizmu prawnego przewidzianego w zaskarżonym przepisie, w sytuacji gdy wstrzymanie wypłaty emerytury następuje ze względu na niemożność jej doręczenia z przyczyn niezależnych od organu emerytalnego. Nie determinują tego ani zaopatrzeniowy charakter systemu służb mundurowych, odznaczający się specjalną metodą gromadzenia środków na finansowanie świadczeń (funkcjonariusze służb mundurowych nie ponoszą ciężarów publicznych – składki na rzecz wspólnego funduszu; por. art. 1 u.z.e.f.), ani specyfika służby mundurowej, która wiąże się między innymi z dyspozycyjnością i zależnością od władzy służbowej, wykonywaniem zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, niekiedy z ponadprzeciętnym narażeniem zdrowia i życia, jak też ograniczeniem w czasie służby niektórych praw politycznych (zob. np. wyroki TK z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3), ani odrębne od przyjętego w systemie powszechnym ryzyko ubezpieczeniowe (w systemie powszechnym chodzi o ryzyko dożycia wieku emerytalnego, w systemie zaopatrzeniowym – ryzyko zwolnienia ze służby). Aktualny w tym kontekście pozostaje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z 20 grudnia 1999 r. (sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), że „istotna podmiotowo różnica (podstawa zróżnicowania statusu prawnego) ma (...) miejsce do czasu pozostawania w służbie (co wyraża się między innymi systemem płacenia składek i odrębnymi warunkami nabycia prawa do świadczeń), natomiast później osoba taka [funkcjonariusz służb mundurowych] staje się przede wszystkim emerytem i winna zasadniczo podlegać ogólnym regulacjom dotyczącym tej grupy osób”. W rozpatrywanej sprawie żaden z elementów stanowiących *signum specificum* systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych nie jest prawnie relewantny dla uzasadnienia szczególnych skutków zaskarżonego przepisu zastosowanego w okolicznościach wstrzymania wypłaty świadczenia podanych przez pytający sąd.

11. Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że *ratio legis* art. 46 ust. 1 u.z.e.f. było przede wszystkim dyscyplinowanie świadczeniobiorców oraz zachęcenie ich do terminowego odbierania przysługujących im świadczeń, jak również szybkiej i bieżącej aktualizacji adresu odbiorcy świadczenia lub numeru rachunku bankowego (zob. art. 44 ust. 1 u.z.e.f.). Środek działania przyjęty w tym wypadku przez ustawodawcę nie spełnia jednak, co wcześniej zostało już wyjaśnione, konstytucyjnego standardu zarówno z perspektywy proporcjonalności ingerencji w niewzruszone i przysługujące (ustalone) prawo do świadczenia emerytalnego, warunków dopuszczalności zróżnicowania uprawnień podmiotów podobnych, jak też wymogów płynących z zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny nie neguje natomiast generalnej potrzeby i celowości ustanowienia przez ustawodawcę regulacji prawnych przeciwdziałających negatywnym zjawiskom związanym z realizacją świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza gdy dysfunkcje wypłaty świadczeń mają miejsce z przyczyn leżących po stronie świadczeniobiorcy. Regulacja taka powinna uwzględniać także specyfikę i funkcje konstytucyjne zabezpieczenia społecznego, w tym jego zasadnicze cele alimentacyjne (tzn. dostarczenie środków do życia, zamiast na przykład wynagrodzenia za pracę), które tylko w ograniczonym zakresie zakładają kapitalizację świadczeń.

12. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał również swoje dotychczasowe, ugruntowane w ciągu lat stanowisko, że ustawodawca dysponuje co do zasady dużą swobodą regulacyjną, jeśli chodzi o urzeczywistnianie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, środków działania czy instrumentów prawnych, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli, wymogów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i polityki państwa prowadzonej za pomocą stanowienia prawa. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć między innymi jego istoty bądź kolidować z innymi normami ustawy zasadniczej (por. np. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35).

Do wyznaczenia zakresu swobody regulacyjnej na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji istotne znaczenie ma pojęcie zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (zob. np. orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonych rodzajów ryzyka ubezpieczeniowego, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje (a nie uzupełnia) wynagrodzenie ze stosunku pracy.

Zważywszy powyższe wskazówki, ustawodawca powinien odpowiednio dostosować art. 46 ust. 1 u.z.e.f., w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, do wymogów konstytucyjnych. Wybór merytorycznej koncepcji sanacji zakwestionowanej regulacji leży w gestii organów odpowiedzialnych za tworzenie prawa.

13. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w ramach kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym sądu. Związek funkcjonalny ze sprawą toczącą się przed pytającym sądem wyznaczył zatem granice wypowiedzi Trybunału, a co za tym idzie wpłynął na skutki rozstrzygnięcia zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 46 ust. 1 u.z.e.f. ma charakter zakresowy. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien więc zostać wykonany przez odpowiednią zamianę prawa, polegającą na implementacji *meritum* rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego do ustawy.

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

Na marginesie należy także odnotować, że taki sam problem konstytucyjny jak w wypadku zaskarżonego art. 46 ust. 1 u.z.e.f. istnieje na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny nie mógł zająć się w niniejszej sprawie tym zagadnieniem ze względu na wymogi formalne pytania prawnego oraz rządzącą postępowaniem przed Trybunałem zasadę skargowości.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.



18

**WYROK**  
z dnia 26 lutego 2013 r.  
**Sygn. akt K 15/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Mirosław Granat  
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 lutego 2013 r., wniosku Stowarzyszenia Syndyków, Likwidatorów i Sanatorów z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawiają syndyków – osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzonych przez sądy okręgowe, słusznie nabytego – na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, ze zm.) w związku z przepisami wydanego na podstawie delegacji zawartej w tym akcie prawnym rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości (Dz. U. Nr 55, poz. 359) – prawa wykonywania czynności syndyka w postępowaniu upadłościowym, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1-3 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, ze zm.) w zakresie, w jakim, dla wykonywania określonych czynności w postępowaniu upadłościowym, wymagają od syndyków, tj. osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzonych przez sądy okręgowe na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej powołanego w punkcie 1 w związku z przepisami wydanego na podstawie delegacji zawartej w tym akcie prawnym rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości powołanego w punkcie 1, uzyskania licencji wydawanej na podstawie przepisów tej ustawy, z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**1) art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112 i 1529),

**2) art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka** (Dz. U. Nr 123, poz. 850, z 2009 r. Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 239, poz. 1590 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622)

**w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków wymagają uzyskania licencji syndyka, są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2013 r. w Dz. U. poz. 351.

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. Wnioskiem z 2 czerwca 2010 r. Stowarzyszenie Syndyków, Likwidatorów i Sanatorów (dalej: wnioskodawca) zakwestionowało zgodność z art. 2 Konstytucji:

– art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, ze zm.; dalej: prawo upadłościowe z 2003 r.) w zakresie, w jakim pozbawia słusznie nabytego prawa wykonywania czynności syndyka osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości (Dz. U. Nr 55, poz. 359; dalej: rozporządzenie z 1998 r.),

– art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, ze zm.; dalej: ustawa o licencji) w zakresie, w jakim do wykonywania określonych czynności w postępowaniu upadłościowym wymagają uzyskania licencji wydawanej na podstawie przepisów tej ustawy od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r.

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie obowiązku uzyskania licencji syndyka przez osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. narusza prawa nabyte tych osób oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wpisanie na listę kandydatów uprawniało do wykonywania czynności syndyka, a więc jest to prawo podmiotowe słusznie nabyte.

Wnioskodawca podkreślił, że ustawodawca, wprowadzając licencję, nie wskazał, jakie normy, zasady lub wartości konstytucyjne przemawiały za wymogiem uzyskania licencji również przez osoby, które w poprzednim stanie prawnym wykonywały funkcję syndyków. Takie rozwiązanie normatywne ma charakter arbitralny. Ustawodawca nie określił bowiem, jakie okoliczności z dotychczasowej działalności syndyków uzasadniają wprowadzenie nowej regulacji.

O braku szczególnych okoliczności świadczy to, że ustawodawca nie wprowadził w praktyce licencji syndyka równocześnie z reformą prawa upadłościowego. Od wejścia w życie prawa upadłościowego z 2003 r. do wejścia w życie ustawy o licencji minęły 4 lata, a ponadto na podstawie przepisów przejściowych (art. 25 ustawy o licencji) osoby wpisane na listy kandydatów mogły wykonywać funkcje syndyka przez trzy lata od wejścia w życie ustawy o licencji. A więc skoro przez siedem lat dopuszczono dalsze wykonywanie funkcji syndyków przez osoby wpisane na listy kandydatów, to brak przeciwwskazań do utrzymania ich uprawnień bezterminowo.

Zdaniem wnioskodawcy, istniała możliwość wprowadzenia systemu kwalifikacyjnego dla syndyków, który nie naruszałby praw nabytych. Jeden z wniosków mniejszości zgłoszony w toku prac legislacyjnych nad ustawą o licencji przewidywał zwolnienie z obowiązku zdania egzaminu osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, pod warunkiem że przez co najmniej osiem lat wykonywały funkcję syndyka w co najmniej dziesięciu różnych postępowaniach upadłościowych, a do tego nie zostały skreślone z listy kandydatów na syndyków ani też odwołane z funkcji syndyka z powodu nienależytego wykonywania obowiązków.

Wnioskodawca wywiódł, że różnica pomiędzy warunkami wpisu na listę kandydatów na syndyków a uzyskaniem licencji polega przede wszystkim na konieczności zdania egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W ocenie wnioskodawcy, żaden egzamin nie jest w stanie zweryfikować całości posiadanej wiedzy, a tym bardziej nie gwarantuje umiejętności jej zastosowania. Natomiast osoby posiadające doświadczenie pracy jako syndycy nabyły bardzo istotnych umiejętności praktycznych.

Przyjęte rozwiązanie nie jest również korzystne z punktu widzenia praw obywateli, ponieważ w ciągu półtora roku od wejścia w życie ustawy o licencji licencję uzyskało niespełna 70 osób, co wskazuje na ryzyko braku odpowiedniej liczby osób mogących pełnić funkcje w postępowaniu upadłościowym, co może godzić w porządek prawny państwa.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 września 2010 r. zajął stanowisko, że:

- art. 157 w związku z art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 1 i art. 2 ustawy o licencji nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji,
- art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencji w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzone przez sądy okręgowe, na podstawie rozporządzenia z 1998 r., do wykonywania czynności syndyka wymaga złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu dostrzegł przede wszystkim oczywistą omyłkę pisarską, ponieważ w *petitum* wniosku wskazano art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r., a w jego treści przywołano art. 541, który ma bezpośredni związek z problematyką kwalifikacji syndyków.

W zakresie merytorycznej oceny wniosku podniósł problem określenia przedmiotu wniosku, gdyż wykluczenie możliwości dalszego powierzenia funkcji syndyka po upływie trzyletniego okresu przejściowego osobom, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków, ale nie uzyskały licencji syndyka, wynika *a contrario* z art. 25 ustawy o licencji. Natomiast kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy wprowadzają generalny obowiązek posiadania licencji syndyka, a dopiero art. 25 ustawy o licencji przesądza, że po upływie okresu przejściowego obowiązki temu podlegają również osoby dotychczas wykonujące funkcje syndyka. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawca nie kwestionuje generalnego wymogu uzyskania licencji syndyka jako przesłanki powołania na tę funkcję, ale jedynie nie akceptuje warunków uzyskania licencji (określonych w art. 3 ustawy o licencji), w tym w szczególności wymogu złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu przez osoby, które mogły być powołane na funkcję syndyków na podstawie rozporządzenia z 1998 r. Marszałek Sejmu uznał, że nie istnieje adekwatny związek treściowy między art. 157 ust. 1 w związku z art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. oraz art. 1 i art. 2 ustawy o licencji a zarzutami wnioskodawcy.

W odniesieniu do art. 3 ustawy o licencji Marszałek wskazał, że osobom, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków, nie przysługuje z tego tytułu prawo podmiotowe, ponieważ nie mają roszczenia o wyznaczenie przez sąd w konkretnym postępowaniu. Taki stan można oceniać co najwyżej w kategoriach maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy podlegającej ochronie konstytucyjnej, ponieważ osoby wpisane na listy kandydatów mogą zostać wyznaczone na syndyków w konkretnej sprawie.

Wprowadzony przez ustawę o licencji wymóg zdania egzaminu, traktowany jako przesłanka uzyskania tej licencji również przez osoby wpisane dotychczas na listy kandydatów na syndyków, ma na celu zapewnienie, że osoby ubiegające się o licencję będą dysponowały specjalistyczną wiedzą i kwalifikacjami umożliwiającymi im prawidłowe wykonywanie funkcji syndyka. Egzamin pozwala na obiektywną weryfikację kwalifikacji tych osób jeszcze na etapie ubiegania się przez nie o uzyskanie licencji syndyka. A jednocześnie eliminuje osoby nieposiadające wiedzy teoretycznej i przygotowania praktycznego.

Przed wejściem w życie ustawy o licencji istniało, zdaniem Marszałka Sejmu, realne niebezpieczeństwo powierzenia funkcji syndyka, zarządcy lub nadzorca sądowego osobom, które zostały wpisane na listę kandydatów pomimo braku odpowiednich kwalifikacji. Dlatego wprowadzenie obowiązkowego egzaminu jest uzasadnione przez takie konstytucyjne wartości, jak: swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), ochrona prawa własności i innych praw majątkowych osób związanych gospodarczo z przedsiębiorstwem upadłego (art. 64 Konstytucji), a także ochrona uzasadnionych interesów pracowników zatrudnionych w tym przedsiębiorstwie (art. 65 Konstytucji).

Zdaniem Marszałka, egzamin stanowi najlepszy sposób weryfikacji interdyscyplinarnej wiedzy i kwalifikacji kandydatów na syndyków. Rozporządzenie z 1998 r. przewidywało wymóg znajomości przez kandydata na syndyka prawa gospodarczego, cywilnego, pracy oraz finansów, jednak nie określało zasad obiektywnej weryfikacji, czy dana osoba jest odpowiednio przygotowana do prawidłowego wykonywania zadań w postępowaniu upadłościowym.

Ograniczając uprawnienia osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, ustawodawca wprowadził odpowiednie rozwiązania przejściowe – zawarte w art. 25 ustawy o licencji.

Jeśli chodzi o niewielką liczbę osób, które uzyskały licencję, to zdaniem Marszałka Sejmu jest to okoliczność irrelevantna dla oceny konstytucyjności. Może natomiast wynikać z niskiego poziomu wiedzy kandydatów albo też z bojkotu procedury egzaminacyjnej przez osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków, liczące na wywarcie presji na ustawodawcę, w celu takiej zmiany prawa, dzięki której otrzymają licencje bez egzaminu. Ponadto ustawodawca już po wejściu w życie ustawy o licencji zdecydował o uproszczeniu egzaminu. Nastąpiło to przez rezygnację z części ustnej egzaminu – zgodnie z art. 8 ustawy o licencji zmienionym od 1 stycznia 2011 r. przez art. 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o licencji syndyka (Dz. U. Nr 239, poz. 1590; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.).

3. W piśmie z 25 lutego 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Według Prokuratora art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencji w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, prowadzone przez sądy okręgowe na podstawie rozporządzenia z 1998 r., wymaga złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu jako warunku uzyskania licencji, niezbędnej do wykonywania czynności syndyka, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu – z powodu niedopuszczalności orzekania.

Prokurator Generalny wskazał, że istotą zarzutów wniosku jest wprowadzenie wymogu zdania egzaminu przez osoby wpisane na listę kandydatów na syndyków, jako warunku uzyskania przez te osoby licencji. Dlatego niedopuszczalne w niniejszej sprawie jest orzekanie o wskazanych we wniosku przepisach prawa upadłościowego z 2003 r., a także art. 1 i art. 2 ustawy o licencji, ponieważ wnioskodawca nie kwestionuje samej licencji jako podstawy wykonywania czynności syndyka.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, budzi wątpliwości kwalifikowanie przez wnioskodawcę wpisu na listę kandydatów na syndyków jako źródła prawa podmiotowego. Jest to bowiem jedynie potwierdzenie kwalifikacji do uzyskania określonych praw, uzależnione jednak od spełnienia dodatkowego warunku, jaki stanowiło powołanie przez sąd w konkretnym postępowaniu do pełnienia funkcji syndyka. Dopiero w chwili powołania do wykonywania funkcji syndyka w danej sprawie powstaje prawo podmiotowe. Ze względu na powyższe wątpliwości Prokurator wskazał, że ocena konstytucyjności powinna być prowadzona z punktu widzenia zgodności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nie ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie badał już kwestię weryfikacji uprawnień zawodowych i uznał ich konstytucyjność, m.in. w wyrokach z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 166) oraz 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89).

Powody wprowadzenia licencji syndyka zostały w sposób całościowy przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy o licencji. Wprowadzenie licencji syndyka i egzaminu jako warunku jej uzyskania służy zapewnieniu lepszej ochrony wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), konstytucyjnej ochrony pracy (art. 24 Konstytucji). W postępowaniu upadłościowym konieczne jest bowiem zbilansowanie interesów wszystkich zaangażowanych podmiotów – zarówno upadłego jak i wierzycieli oraz pracowników.

Jak wskazał sam wnioskodawca, dotychczasowy system wyłaniania kandydatów na syndyków miał charakter formalny, ponieważ określone w rozporządzeniu z 1998 r. warunki nie były weryfikowane, co doprowadziło do tego, że jedynie część osób wpisanych na listy wykonywała funkcje syndyka.

Ustawodawca wprowadził dla osób dotychczas wykonujących funkcje syndyka możliwości przystosowania się do nowej regulacji prawnej, czego wyrazem jest przepis przejściowy – art. 25 ustawy o licencji, wprowadzający okres trzech lat na uzyskanie licencji. Ponadto na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej z 2010 r. okres ten przedłużono o dodatkowe 9 miesięcy i wprowadzono ułatwienia w samym egzaminie, który ma obecnie jedynie formę pisemną. W okresie przejściowym osoby wpisane na listę kandydatów na syndyka mogły być powoływane do pełnienia funkcji w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym pomimo braku licencji.

Trudno uznać warunek zdania egzaminu za zbyt dolegliwy i niemożliwy do spełnienia, zwłaszcza dla osób doświadczonych, które w praktyce wykonywały już czynności syndyka.

## II

Na rozprawie 26 lutego 2013 r. pełnomocnik wnioskodawcy poinformował, że 8 września 2012 r. została zmieniona dotychczasowa nazwa wnioskodawcy. Stowarzyszenie Syndyków, Likwidatorów i Sanatorów otrzymało nazwę Federacja Syndyków Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana ta została, według zapewnienia pełnomocnika, ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym. Na potwierdzenie powyższej okoliczności przedstawił komputerowy wydruk informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z rejestru. Niezmieniona pozostała forma prawna stowarzyszenia.

Odpowiadając na pytania składu orzekającego, pełnomocnik wnioskodawcy wskazał, że zamiarem wnioskodawcy było zaskarżenie art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. w związku z art. 545 tej ustawy. Równocześnie przyznał, że we wniosku nie przedstawiono argumentacji wskazującej na potrzebę oceny art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. Istota pierwszego z zarzutów wnioskodawcy dotyczy art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r.

Podczas rozprawy przedstawiciel Sejmu zmodyfikował pisemne stanowisko sformułowane przez Marszałka Sejmu, wnioskując o uznanie, że:

- art. 157 w związku z art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- art. 1 i art. 2 ustawy o licencji nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji,

– art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencji w zakresie, w jakim od osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków prowadzone przez sądy okręgowe, na podstawie rozporządzenia z 1998 r., do wykonywania czynności syndyka wymaga złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca zwrócił się o przeprowadzenie kontroli wybranych przepisów dwóch ustaw. Trybunał Konstytucyjny najpierw przeanalizował wnioski i jego uzasadnienie w celu określenia przedmiotu kontroli.

Zaskarżony został art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, ze zm.; dalej: prawo upadłościowe z 2003 r.), który stanowi, że syndykiem, nadzorcą sądowym albo zarządcą może być osoba fizyczna posiadająca licencję syndyka. Przepis ten wprowadza zasadę, że wykonywanie określonych funkcji w postępowaniach upadłościowych lub naprawczych jest uwarunkowane uzyskaniem uprawnienia w postaci licencji. Jednakże prawo upadłościowe z 2003 r. nie reguluje, czym jest licencja. Art. 157 ust. 3 zawiera odesłanie do odrębnej ustawy, która ma określić zarówno istotę licencji, jak też tryb i warunki jej nabycia. Zakresowe zaskarżenie art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. wskazuje, że wnioskodawca zakwestionował wprowadzenie obowiązku posiadania licencji jako przesłanki powierzenia funkcji syndyka, osobom wpisanych na listy kandydatów na syndyków, prowadzone przez prezesów sądów okręgowych w latach 1998-2007.

Wnioskodawca zaskarżył art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. w związku z jednym z przepisów końcowych tej ustawy. W *petitum* wniosku przywołano art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r., który jest przepisem uchylającym następujące akty prawne:

– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, ze zm.; dalej: prawo upadłościowe z 1934 r.);

– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Przepisy wprowadzające prawo upadłościowe (Dz. U. Nr 93, poz. 835, ze zm.);

– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz. U. Nr 93, poz. 836, ze zm.).

Jednakże w dalszej części wniosku przepis ten nie został w żaden sposób przywołany. Nie wskazano też jakichkolwiek argumentów na rzecz potrzeby uwzględnienia art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. jako przepisu związkowego, mającego podlegać kontroli konstytucyjności wraz z art. 157 ust. 1. Natomiast w uzasadnieniu wniosku został zacytowany art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. Jest to przepis przejściowy, który utrzymywał do czasu wydania ustawy o licencji dotychczasowy system kwalifikacji kandydatów na syndyków oraz ich list prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych. Podczas rozprawy pełnomocnik wnioskodawcy potwierdził wskazanie jako przepisu związkowego art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r., jednak bez uzasadnienia takiego powiązania przepisów stanowiących przedmiot kontroli.

Wnioskodawca podniósł, że art. 157 ust. 1 w związku z art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. pozbawia syndyków, wpisanych na listy kandydatów prowadzone przez prezesów sądów okręgowych, prawa do wykonywania czynności w postępowaniach upadłościowych. Zarzut jest więc związany z jednoznaczną treścią art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r., który przesądza o wprowadzeniu licencji syndyka jako podstawy wykonywania wymienionych w tym przepisie funkcji. Powyższe treści normatywne nie wynikają jednak z powiązania art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. z przepisem uchylającym m.in. prawo upadłościowe z 1934 r.

Zarzut w odniesieniu do przepisu związkowego nie został w żaden sposób uzasadniony w treści wniosku. W powyższym zakresie wniosek nie spełnia wymogów określonych 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), który stanowi, że zarzut niezgodności z Konstytucją powinien być uzasadniony oraz poparty dowodami. Dlatego Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 545 prawa upadłościowego z 2003 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Reasumując, Trybunał stwierdził, że pierwszy z zarzutów wniosku jest sformułowany w stosunku do art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. jako samodzielnego przedmiotu kontroli, i w takim zakresie rozpoznał go merytorycznie.

1.1. Równocześnie zaskarżone zostały art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, ze zm.; dalej: ustawa o licencji). Ustawa ta stanowi realizację odesłania z art. 157 ust. 3 prawa upadłościowego z 2003 r. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 1. Ustawa określa zasady uzyskiwania i tryb przyznawania licencji syndyka, odmowy jej przyznania, cofania i zawieszania praw wynikających z tej licencji.

Art. 2. Licencja syndyka uprawnia do wykonywania czynności syndyka, nadzorca sądowego i zarządcy na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.).

Art. 3.1. Licencję syndyka może uzyskać osoba fizyczna, która:

1) ma obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

2) zna język polski w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności syndyka;

3) ma pełną zdolność do czynności prawnych;

4) ukończyła wyższe studia i uzyskała tytuł magistra lub równorzędny w państwie, o którym mowa w pkt 1;

5) posiada nieposzlakowaną opinię;

6) w okresie 15 lat przed złożeniem wniosku o licencję syndyka przez co najmniej 3 lata zarządzała majątkiem upadłego, przedsiębiorstwem lub jego wyodrębnioną częścią w Rzeczypospolitej Polskiej lub państwie, o którym mowa w pkt 1;

7) nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;

8) nie jest podejrzana albo oskarżona o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;

9) nie jest wpisana do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego;

10) złożyła z pozytywnym wynikiem egzamin przed Komisją Egzaminacyjną, powołaną przez Ministra Sprawiedliwości;

11) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do wykonywania czynności syndyka.

2. Do ustalania zdolności do wykonywania czynności syndyka, ze względu na stan zdrowia, o której mowa w ust. 1 pkt 11, stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych regulujące zakres i sposób przeprowadzania badań kandydatów do objęcia urzędu sędziego”.

Zakwestionowanym przepisom ustawy o licencji wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 2 Konstytucji przez objęcie obowiązkiem uzyskania licencji syndyka także osób, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków. To znaczy, że wnioskodawca w istocie kwestionuje spośród wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów ustawy o licencji art. 3 ust. 1 ustawy o licencji, określający warunki jej uzyskania. Argumenty wnioskodawcy dotyczą sformułowanych w ustawie o licencji przesłanek uzyskania licencji syndyka. Jakkolwiek zarzuty wniosku skupiają się na przewidzianym w art. 3 ust. 1 pkt 10 obowiązku złożenia z pozytywnym wynikiem egzaminu przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Sprawiedliwości, to jednak nieuzasadnione byłoby ograniczenie oceny konstytucyjności jedynie do tej przesłanki uzyskania licencji, co postuluje Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny. Istotą wniosku jest zakwestionowanie obowiązku uzyskania licencji syndyka przez określoną grupę osób, z którym wiąże się sprawdzenie kompetencji dotychczasowych kandydatów na syndyków. Realnym narzędziem tej weryfikacji jest obowiązek zdania egzaminu, dlatego zrozumiałe jest skupienie argumentacji wnioskodawcy na tym właśnie wymogu uzyskania licencji. Jednakże uzyskanie licencji jest możliwe po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w art. 3 ust. 1 ustawy o licencji. Takie same zasady dotyczą również osób wpisanych uprzednio na listy kandydatów na syndyków, co budzi sprzeciw wnioskodawcy.

Pozostałe, wskazane we wniosku przepisy ustawy o licencji zawierają odmienne treści normatywne. Art. 1 ustawy o licencji określa zawartość tej regulacji prawnej, a art. 2 wskazuje, że licencja pozwala na wykonywanie funkcji syndyka, nadzorca sądowego lub zarządcy na podstawie prawa upadłościowego z 2003 r. Z kolei art. 3 ust. 2 ustawy o licencji precyzuje sposób ustalania zdolności do wykonywania czynności syndyka, ze względu na stan zdrowia.

Wobec braku związku treści tych przepisów z zarzutami wnioskodawcy, a także braku uzasadnienia ich zaskarżenia, Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postanowił umorzyć postępowanie w zakresie oceny konstytucyjności art. 1, art. 2 i art. 3 ust. 2 ustawy o licencji jako niedopuszczalne.

1.2. Rzeczywisty przedmiot kontroli stanowią przepisy wprowadzające obowiązek posiadania licencji syndyka i określające wymagania związane z jej uzyskaniem. Wnioskodawca sformułował dwa zarzuty powiązane funkcjonalnie, jakoby wprowadzenie licencji syndyka doprowadziło do pozbawienia prawa do wykonywania czynności syndyka słusznie nabytego wskutek uzyskania wpisu na listy kandydatów na syndyków. Dalsze

wykonywanie przez te osoby czynności w postępowaniach upadłościowych i naprawczych zostało uzależnione od uzyskania licencji syndyka.

Wniosek ma zatem charakter zakresowy, jest bowiem ograniczony tylko do żądania oceny sytuacji prawnej osób, które przed wejściem w życie ustawy o licencji uzyskały wpis na listy kandydatów na syndyków prowadzone przez prezesów sądów okręgowych. Ze sposobu sformułowania zarzutów i ich uzasadnienia wynika, że wnioskodawca nie kwestionuje wprowadzonego obowiązku uzyskiwania licencji przez inne osoby, które chcą wykonywać funkcję syndyka.

Ograniczając zakres żądania kontroli konstytucyjności, wnioskodawca nie zaskarżył jednak przepisów przejściowych ustawy o licencji, które odnoszą się wprost do sytuacji osób wykonujących funkcję syndyka na zasadach określonych pod rządami prawa upadłościowego z 1934 r. Jest to przede wszystkim art. 25 ustawy o licencji, który umożliwił przez trzy lata od wejścia w życie tej ustawy dalsze wykonywanie funkcji syndyków przez osoby wpisane na listy kandydatów, z założeniem spełnienia do końca tego okresu wszystkich warunków określonych w ustawie, tj. uzyskania przez nich licencji. Z tego wynika, że wnioskodawca zakwestionował w odniesieniu do wskazanej grupy osób sam obowiązek uzyskania licencji na ogólnych warunkach, pomijając rozwiązania dostosowawcze przewidziane przez ustawodawcę.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przedmiot kontroli stanowią art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. wprowadzający obowiązek uzyskania licencji syndyka i art. 3 ust. 1 ustawy o licencji określający warunki uzyskania licencji syndyka, ograniczony podmiotowo do osób, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków. Wnioskodawca zakwestionował z jednej strony pozbawienie takich osób dalszego, bezterminowego uprawnienia do wykonywania czynności syndyków, a z drugiej – obowiązek uzyskania przez te osoby licencji syndyka na podstawie ustawy o licencji.

2. Jako wzorzec kontroli został wskazany w niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na dwóch zasadach, wyprowadzonych z tej klauzuli generalnej w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadzie ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasady te wynikają z istoty i z aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. m.in. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6).

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych. Jednocześnie zasada ochrony praw nabytych nie oznacza ich nienaruszalności. Nie ma ona bowiem charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada lub wartość konstytucyjna (por. m.in. wyroki TK z: 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27; 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określone zostały warunki, od których uzależniona jest pozytywna ocena regulacji ograniczającej prawa nabyte. Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Również zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może podlegać ograniczeniom ze względu na inne wartości i zasady chronione konstytucyjnie. Zaufanie do państwa nie oznacza bowiem usprawiedliwionego oczekiwania, że ustalony zakres praw i obowiązków danego podmiotu nie ulegnie zmianie wskutek decyzji ustawodawcy (por. wyrok z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73).

3. Aby dokonać oceny zgodności art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. i art. 3 ust. 1 ustawy o licencji z zasadami wyprowadzonymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, należało ustalić prawny

charakter wpisu na listę kandydatów na syndyków na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości (Dz. U. Nr 55, poz. 359; dalej: rozporządzenie z 1998 r.). Wnioskodawca powiązał bowiem nabycie prawa podmiotowego z wpisem przez prezesa sądu okręgowego na listę kandydatów na syndyków.

3.1. Punktem wyjścia do rozpatrzenia istoty zarzutów wnioskodawcy było przeanalizowanie regulacji prawnych określających wymogi kwalifikacyjne dla osób pełniących funkcję syndyka. Prawo upadłościowe z 1934 r. nie zawierało szczegółowych regulacji co do osoby syndyka czy też wymogów, jakie powinien spełnić kandydat do wykonywania tej funkcji. Na uwagę zasługuje jedynie art. 14 § 1 pkt 3 prawa upadłościowego z 1934 r., stanowiący, że uwzględniając wniosek o ogłoszenie upadłości, sąd m.in. wyznaczy syndyka upadłości. W uzasadnieniu projektu prawa upadłościowego z 1934 r. wskazano, że „od uznania sądu będzie zależało, wyznaczenie adwokata czy też innej osoby, zasługującej na zaufanie i posiadającej wiadomości potrzebne do prowadzenia zarządu i likwidacji” (Motywy ustawodawcze (1935) cytata za: A.G. Harla, *Syndyk masy upadłości w polskim prawie cywilnym [materialnym i procesowym]*, Warszawa 2007, s. 237).

Podstawa prawnego określenia kwalifikacji do wykonywania funkcji syndyka została wprowadzona dopiero ustawą z dnia 31 lipca 1997 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 751). W wyniku powyższej nowelizacji do art. 14 prawa upadłościowego z 1934 r. dodany został § 4 nakazujący Ministrowi Sprawiedliwości określenie w drodze rozporządzenia, szczególnych kwalifikacji wymaganych od kandydatów na syndyków, a w odniesieniu do osób prawnych warunków, jakie muszą one spełniać. Na podstawie powyższego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie z 1998 r. Zatem regulacja kwalifikacji kandydatów na syndyków nie została wprowadzona bezpośrednio do prawa upadłościowego, lecz została sformułowana w akcie wykonawczym.

W tym akcie prawnym, składającym się z kilku paragrafów, Minister Sprawiedliwości określił m.in. wymogi kwalifikacyjne dla kandydatów na syndyka będących osobami fizycznymi. Były one następujące:

- posiadanie wyższego wykształcenia;
- niekaralność za popełnione umyślnie przestępstwo przeciwko mieniu;
- niefigurowanie w wykazie osób, wobec których orzeczono na podstawie prawa upadłościowego z 1934 r. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji reprezentanta lub pełnomocnika przedsiębiorcy, członka rady nadzorczej i komisji rewizyjnej w spółce akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółdzielni;
- nieusunięcie przez sąd z funkcji syndyka na podstawie prawa upadłościowego z 1934 r. z powodu nienależytego pełnienia obowiązków;
- co najmniej 5-letni okres pracy na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem i wykazanie się znajomością prawa gospodarczego, cywilnego, pracy oraz finansów, z tym że dla osób z wykształceniem prawniczym albo ekonomicznym okres ten wynosi 3 lata. Ponadto z obowiązku określonego w tym punkcie zwolnieni byli adwokaci, radcowie prawni oraz biegli rewidenci.

3.2. W rozporządzeniu z 1998 r. znalazło się również postanowienie o utworzeniu list kandydatów na syndyków, czyli osób spełniających określone w tym rozporządzeniu kwalifikacje. Listy te były prowadzone przez prezesów sądów okręgowych. Podstawę uzyskania wpisu na listę kandydatów na syndyków stanowiło zgłoszenie zainteresowanej osoby po wykazaniu przez nią, że ma kwalifikacje lub warunki określone przez Ministra (§ 4 rozporządzenia z 1998 r.). Prezes sądu był uprawniony do formalnej oceny złożonego wniosku. Ograniczenie w rozporządzeniu z 1998 r. weryfikacji kandydatów na syndyków do tej formalnej oceny było spowodowane tymczasowym charakterem tej regulacji, określającej ważną dla polityki państwa kwestię, ale tylko przejściowo, tj. do czasu przygotowania kompleksowej regulacji, na którą składa się prawo upadłościowe z 2003 r. oraz ustawa o licencji. Z dniem wejścia w życie ustawy o licencji zaprzestano wpisywania kolejnych osób na listy kandydatów na syndyków, o czym przesądził art. 24 ustawy o licencji.

A zatem nie ulega wątpliwości, że uprawnienie, na które powołał się wnioskodawca, wynikało z aktu podustawowego, a nie rangi ustawowej (jakim było prawo upadłościowe z 1934 r.) i nie rodziło żadnych skutecznych roszczeń o powołanie na funkcję syndyka. Wpis na listę kandydatów na syndyków nie był obudowany żadną treścią normatywną. W istocie, pomimo wprowadzenia list kandydatów, nie zmieniono zasady określonej w prawie upadłościowym z 1934 r., że wyznaczenie syndyka należy do swobodnej decyzji sądu. Tak więc uzyskanie wpisu na listę nie przesądzało, czy dana osoba będzie wyznaczona do funkcji syndyka w jakimkolwiek postępowaniu. Sam wnioskodawca wskazywał, że jedynie około 1/3 osób wpisanych na listy kandydatów w praktyce wykonywała czynności syndyka. Zatem listy te stanowiły jedynie spis osób, które wystąpiły z odpowiednim



wnioskiem do prezesa sądu okręgowego i wykazały za pomocą dokumentów, że spełniają warunki określone w rozporządzeniu z 1998 r.

Ponadto w piśmiennictwie prawniczym wskazywano, że po wprowadzeniu list kandydatów na syndyków sąd mógł wyznaczyć do wykonywania funkcji syndyka osobę posiadającą kwalifikacje określone w rozporządzeniu z 1998 r., nawet jeśli nie była wpisana na listę kandydatów na syndyków. Wymogi, jakie musiał spełniać kandydat na syndyka, były określone w § 1 rozporządzenia z 1998 r. i nie było wśród nich obowiązku wpisu na listę kandydatów, której dotyczył § 4 tego rozporządzenia (zob. J. Rażewski, *Prawo upadłościowe. Praktyczny komentarz*, Toruń 1999, s. 47; A.G. Harla, *op.cit.*, s. 240).

3.3. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, aby w takim stanie prawnym można było uznać powstanie praw nabytych kandydatów na syndyków podlegających ochronie konstytucyjnej. Dlatego ocena zgodności z art. 2 Konstytucji została przeprowadzona w odniesieniu do zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jako adekwatnego wzorca kontroli. Jest to zasada o szerszym zastosowaniu niż zasada ochrony praw nabytych. Z dorobku orzeczniczego Trybunału wynika, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma charakter bardziej ogólny od zasady ochrony praw nabytych. Zakresem jej zastosowania objęte są sytuacje, w których regulacja prawna stanowi podstawę do planowania przyszłych działań jednostki. Natomiast wyprowadzana z ochrony zaufania zasada ochrony praw nabytych obejmuje tylko takie wypadki, w których dana regulacja prawna jest źródłem powstania bądź praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Ochrona praw nabytych stanowi jeden z elementów składowych zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku z 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02, Trybunał wskazał, że „[n]aruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna” (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 54).

4. W konsekwencji powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny musiał rozstrzygnąć, czy dopuszczalne było wprowadzenie zmian regulacji prawnej, które wpływają na uprawnienia do wykonywania funkcji syndyków przez osoby wpisane na listy kandydatów oraz czy konstytucyjne jest wymaganie od takich osób spełnienia wymogów uzyskania licencji syndyka, a więc przede wszystkim zdania egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W tej sytuacji, aby ocenić zgodność art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r. i art. 3 ust. 1 ustawy o licencji w zaskarżonym zakresie z art. 2 Konstytucji, trzeba było zbadać, czy ustawodawca, wprowadzając nową regulację prawną, przewidział odpowiednie unormowania o charakterze gwarancyjnym. Dotyczy to w szczególności odpowiednich rozwiązań przejściowych, które mają pozwolić podmiotom zainteresowanym na dostosowanie się do zmienionego stanu prawnego. Wprowadzając zmiany prawa, ustawodawca nie może bowiem tracić z pola widzenia sytuacji ukształtowanych w dotychczas obowiązującym stanie prawnym.

4.1. Aby dokonać oceny zmiany warunków dostępu do sprawowania funkcji syndyka, polegającej na wprowadzeniu licencji, należało odnieść się do celów, których realizacji ma służyć prawo upadłościowe. Znaczenie tej dziedziny prawa wynika z właściwości gospodarki wolnorynkowej. Prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z regułami konkurencji może w wypadku niepowodzenia prowadzić do niewypłacalności albo likwidacji danego podmiotu. Każdy kryzys przedsiębiorcy rodzi negatywne skutki nie tylko dla samego podmiotu, którego dotyczy, ale również dla jego wierzycieli, kontrahentów, kooperantów i pracowników. Wymaga zatem zaangażowania od państwa, tak aby w miarę możliwości doprowadzić do poprawy sytuacji i utrzymania jego działalności, a jeżeli nie jest to możliwe, to w sposób rzetelny przeprowadzić jego likwidację.

Konieczne są zatem odpowiednie regulacje prawne, modyfikowane w zależności od potrzeb. Prawo upadłościowe z 1934 r. w praktyce nie było stosowane w okresie po drugiej wojnie światowej. Jego rola wzrosła po przekształceniach polityczno-gospodarczych w latach 90. XX wieku. Ustawodawca starał się przez kolejne nowelizacje dostosowywać regulację prawną upadłości do wyzwań współczesnej gospodarki wolnorynkowej. Te okoliczności nie były też bez znaczenia dla wprowadzenia pierwszej regulacji o kwalifikacjach osób ubiegających się o funkcję syndyka w rozporządzeniu z 1998 r.

Zasadnicze przeobrażenia systemu gospodarczego oraz zasad i warunków prowadzenia działalności gospodarczej spowodowały jednak konieczność przygotowania kompleksowej i odpowiadającej aktualnym potrzebom nowej regulacji, jaką stanowi prawo upadłościowe z 2003 r. Istotne znaczenie odegrały również procesy integracji europejskiej oraz globalizacji, które niosą coraz to nowe wyzwania dla podmiotów gospodarczych. Jak

wskazano w projekcie prawa upadłościowego z 2003 r. (zob. druk sejmowy nr 809/IV kadencja) od przyjęcia prawa upadłościowego z 1934 r. zmieniło się nie tylko otoczenie prawno-gospodarcze, ale również społeczne.

4.2. Prawo upadłościowe z 2003 r. z jednej strony ma na celu zagwarantowanie wierzycielom niewypłacalnego przedsiębiorcy zaspokojenie ich wierzytelności, z drugiej zaś strony, o ile jest to możliwe, zachowanie zdolności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej podmiotu, którego dotyczy postępowanie. W takiej sytuacji dochodzi do kolizji interesów samego przedsiębiorcy znajdującego się w sytuacji kryzysowej, jego wierzycieli oraz pracowników. Adekwatne do wskazanych celów ukształtowanie przez ustawodawcę procedur upadłościowych i naprawczych, a także zagwarantowanie ich prawidłowego prowadzenia wynika z konieczności konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), jak też ochrony praw pracowniczych (art. 65 Konstytucji). Powodzenie procesów restrukturyzacyjnych jest w znacznej mierze uzależnione od profesjonalizmu syndyka, który przejmuje zarząd przedsiębiorstwem w stanie kryzysu. Ze względu na pozycję syndyka w tych procedurach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że powyższe zasady konstytucyjne stanowią również uzasadnioną podstawę do odpowiedniego ukształtowania wymogów, jakie powinien spełniać syndyk, oraz ich realnej weryfikacji.

Prawo upadłościowe z 2003 r. rozszerzyło katalog funkcji wykonywanych w procedurach upadłościowych i naprawczych. Oprócz syndyka, powoływanego w razie ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego, wyznaczani są również nadzorca sądowy – w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu oraz zarządca – w sytuacji upadłości z możliwością zawarcia układu, gdy odebrano zarząd majątkiem upadłego. Jednocześnie ustawodawca przesądził kwestię sprawowania powyższych funkcji tylko przez osoby posiadające odpowiednią licencję (art. 157 ust. 1 prawa upadłościowego z 2003 r.). W uzasadnieniu projektu prawa upadłościowego z 2003 r. (zob. druk sejmowy nr 809/IV kadencja) wskazano, że wprowadzenie licencji syndyka ma służyć podniesieniu ich poziomu pracy. Osiągnięcie celów założonych w prawie upadłościowym z 2003 r. jest możliwe dzięki profesjonalizmowi syndyków, nadzorców sądowych oraz zarządców. Osoby te powinny posiadać umiejętności odpowiedniego zarządzania przedsiębiorstwami w stanie kryzysowym, ich restrukturyzacji bądź korzystnej sprzedaży majątku. Jest to szczególnie istotne w warunkach ekonomicznej niepewności charakteryzującej gospodarkę wolnorynkową. Osoby zarządzające majątkiem przedsiębiorstw w trakcie postępowania upadłościowego lub naprawczego powinny wykazywać się aktualną wiedzą oraz odpowiednim doświadczeniem.

4.3. Regulacja problematyki licencji syndyka została wyłączona do odrębnej ustawy, o czym przesądził art. 157 ust. 3 prawa upadłościowego z 2003 r. Unormowanie trybu i przesłanek uzyskania licencji syndyka oraz jej cofania i zawieszania nastąpiło w ustawie o licencji, która weszła w życie 10 października 2007 r. Przesłanki konieczne uzyskania licencji zawarte zostały w art. 3 ust. 1 ustawy o licencji. Zostały one sformułowane w sposób bardziej rygorystyczny niż w rozporządzeniu z 1998 r., np. w odniesieniu do niekaralności. Osoba ubiegająca się o licencję m.in. musi mieć nieposzlakowaną opinię, a także nie może być karana ze przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jak również nie może być podejrzana lub ścigana z oskarżenia publicznego za takie czyny. Ustawodawca położył zatem nacisk nie tylko na wiedzę i doświadczenie, ale także kwalifikacje etyczne osób ubiegających się o licencję syndyka. Wymagany staż w zarządzaniu przedsiębiorstwem został ograniczony do trzech lat zamiast dotychczasowych pięciu. Wprowadzone zostały również dodatkowe wymogi, a mianowicie konieczność zdania egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości oraz odpowiedni stan zdrowia.

W ustawie o licencji dokonano istotnego rozszerzenia kręgu osób, które mogą uzyskać licencję syndyka. Możliwość taka obejmuje obywateli wszystkich państw Unii Europejskiej, o ile znają język polski i spełniają pozostałe warunki określone w art. 3 tej ustawy. Oceniając warunki uzyskania licencji, wnioskodawca skonstatował jedynie, że przesłanki dopuszczające obywateli państw Unii do ubiegania się o licencję wynikają z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Jest to ocena uproszczona, ponieważ wnioskodawca nie zauważył, że jedną z podstaw integracji europejskiej jest istnienie wspólnego rynku. Polscy przedsiębiorcy uzyskali co do zasady możliwość działalności we wszystkich krajach UE na takich warunkach, na jakich działają przedsiębiorcy z pozostałych państw członkowskich. W konsekwencji również syndyk musi mieć odpowiednią wiedzę i kwalifikacje do prowadzenia działalności gospodarczej nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach europejskich.

W tej sytuacji wprowadzenie licencji jako podstawy dopuszczenia do wykonywania funkcji syndyka Trybunał uznał za mieszczące się w granicach swobody ustawodawcy, ze względu na charakter i znaczenie zadań wykonywanych przez syndyka, nadzorcę sądowego lub zarządcę w postępowaniach upadłościowych i naprawczych. Ustawodawca zdecydował o rozszerzeniu warunków, jakie powinien spełniać syndyk, aby prawidłowo

wykonywać swoje obowiązki. Dlatego nieuzasadniony jest pogląd wnioskodawcy, jakoby wymagane było dalsze, bezterminowe utrzymanie prawa do wykonywania czynności syndyka przez osoby wpisane na listy kandydatów. Takie rozwiązanie oznaczałoby faktyczne utrzymanie dotychczasowych, uznanych za niewystarczające, warunków kwalifikacji i wprowadzenie zmian jedynie w stosunku do osób, które po wejściu w życie ustawy o licencji chciałyby uzyskać licencję syndyka.

5. Wnioskodawca słusznie wskazał, że istotną różnicą pomiędzy wpisem na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. a uzyskaniem licencji jest zdanie egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W odróżnieniu od rozporządzenia z 1998 r., które określało jedynie szczególne kwalifikacje, jakie musieli spełniać kandydaci na syndyków, ustawa o licencji formułuje nie tylko wymogi niezbędne do uzyskania licencji, ale również tryb ich weryfikacji.

Przewidziany w rozporządzeniu z 1998 r. tryb kwalifikowania kandydatów na syndyków polegał jedynie na ocenie przez prezesa sądu okręgowego zgłoszenia (wraz z dokumentami wykazującymi spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu) osoby zainteresowanej wpisem na listę. Tryb ten w istotny sposób odbiegał od tego, co współcześnie uważa się za odpowiednie postępowanie kwalifikacyjne, zmierzające do obsadzenia społecznie odpowiedzialnych funkcji. Natomiast ustawa o licencji wprowadza, zamiast oceny spełnienia na podstawie dokumentów wymogów określonych w rozporządzeniu z 1998 r., instrument realnej weryfikacji kompetencji osób chcących wykonywać funkcję syndyka. Jest nim zdanie egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości, który ma potwierdzać wiedzę i umiejętności kandydata do uzyskania licencji. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o licencji wskazano, że egzamin stanowi wiarygodny sposób sprawdzenia, czy dana osoba rzeczywiście spełnia wymagania konieczne do rzetelnego wykonywania czynności syndyka (zob. druk sejmowy nr 1060/V kadencja). Zakres egzaminu został określony w art. 8 ust. 2 ustawy o licencji. Obejmuje on zagadnienia z zakresu prawa, ekonomii i finansów oraz zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki postępowania upadłościowego i naprawczego. Są to dziedziny wiedzy bezpośrednio wykorzystywane podczas wykonywania funkcji syndyka i dlatego sprawdzenie ich znajomości pozwala na rzeczywistą weryfikację kwalifikacji kandydata, które w uprzednim stanie prawnym nie podlegały merytorycznej ocenie.

5.1. Trybunał pragnie wskazać, że dokonana w 2003 r. fundamentalna zmiana prawa upadłościowego, które stanowi podstawę działalności syndyka, jest wystarczającym powodem do wprowadzenia instrumentu weryfikacji wiedzy kandydatów na syndyków, nawet jeśli wcześniej wykonywali czynności w postępowaniach upadłościowych. Egzamin stanowi uznany środek sprawdzenia poziomu wiedzy i kwalifikacji, a prowadzenie go przez komisję powołaną przez Ministra Sprawiedliwości zapewnia rzetelność i prawidłowość egzaminowania. Zdanie egzaminu stanowi nie tylko sprawdzenie wiedzy, ale pozwala także na dokonanie oceny zdolności osoby zdającej do uczenia się i odpowiedniego reagowania na zmiany otaczającej ją rzeczywistości – w stosunku do posiadanych wiadomości i doświadczeń. Jest to umiejętność konieczna ze względu na warunki wykonywania czynności syndyka. Taki sposób weryfikacji kwalifikacji ma zagwarantować sądom i wierzycielom upadłego, że licencję uzyskują odpowiednio przygotowani fachowcy, którzy potrafią wykonywać przewidziane przez prawo obowiązki w postępowaniach upadłościowych lub naprawczych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca wprowadził jedynie tryb skutecznej weryfikacji wiedzy i doświadczenia wymaganych już uprzednio od osób wpisanych na listy kandydatów. W stawiącym w istocie regulację tymczasową rozporządzeniu z 1998 r. ograniczono się jedynie do formalnej oceny spełnienia określonych w nim warunków. Jednak ustawodawca, biorąc pod uwagę wartości konstytucyjne, uznał za konieczne wprowadzenie weryfikacji merytorycznych kwalifikacji za pomocą egzaminu. Nie można zatem uznać takiego wymogu za ograniczający prawo do wykonywania określonych czynności. Ustawodawca nie odebrał bowiem prawa do dalszego ubiegania się o funkcję syndyka osobom wpisanym na listy kandydatów, tylko wprowadził dodatkowy wymóg uzyskania licencji. Każda zainteresowana osoba musi spełnić takie same warunki, aby ubiegać się o licencję syndyka. W konsekwencji nie można uznać, że w związku z koniecznością uzyskania licencji dotychczasowe uprawnienia zostały odebrane osobom, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków.

Co więcej, skoro znaczna grupa spośród kandydatów na syndyków wpisanych na listy prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. nie wykonywała czynności syndyków, to tym bardziej zrozumiałą jest wymóg ustawodawcy, aby wszystkie osoby zainteresowane zdały egzamin w celu uzyskania licencji. Postulowana przez wnioskodawcę rezygnacja w stosunku do osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków z obowiązku zdania egzaminu czyniłaby iluzoryczną ich licencję.

Jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu, sam obowiązek zdania egzaminu nie może być uznany za nadmiernie uciążliwy dla osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków. Po pierwsze, egzamin dotyczy wiedzy z dziedzin, których znajomość była poprzednio wymagana od kandydatów na syndyków (zarządzanie, prawo gospodarcze, cywilne, pracy oraz finanse). Po drugie, posiadane doświadczenie w prowadzeniu postępowań upadłościowych stanowi dodatkowy atut i może ułatwić pozytywne zdanie egzaminu. Wreszcie przystąpienie do egzaminu nie jest obwarowane dodatkowymi warunkami, jak na przykład konieczność odbycia szkolenia. Trzyletni okres przejściowy na uzyskanie licencji pozwalał na odpowiednie przygotowanie się i zdanie egzaminu.

Trybunał Konstytucyjny podzielił wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, że są zgodne z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji rozwiązania ustawowe przewidujące konieczność poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu w celu utrzymania uprawnień do wykonywania określonych czynności lub pracy w danym zawodzie, ilekroć przemawiają za tym konstytucyjnie uzasadnione przyczyny (zob. wyroki z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166; 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 89; 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29).

6. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego postulat ochrony interesów w toku polega na tym, że obywatele nie powinni być zaskakiwani nowymi regulacjami prawnymi, które zmieniają ich sytuację (por. m.in. wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. SK 91/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 59). Gwarancyjna funkcja tej zasady powinna wyrażać się w takim ukształtowaniu przepisów przejściowych, aby zainteresowane podmioty miały możliwość i czas na dostosowanie się do nowego stanu prawnego.

6.1. Podczas wprowadzania nowych zasad kwalifikowania do wykonywania czynności syndyka standardy wynikające z dyrektywy ochrony zaufania do państwa zostały zachowane. Już w prawie upadłościowym z 2003 r., w art. 157 ust. 1, ustawodawca przesądził, że czynności syndyka może wykonywać tylko osoba posiadająca odpowiednią licencję, wskazując w ust. 3, że zasady i tryb wydawania licencji określi odrębna ustawa. Tak więc osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków miały świadomość, że w przyszłości wykonywanie funkcji syndyka będzie się wiązało z koniecznością uzyskania licencji. Potwierdza to również treść art. 541 prawa upadłościowego z 2003 r. Przepis ten jedynie przejściowo przyznał osobom nieposiadającym licencji uprawnienia do pełnienia funkcji w postępowaniach upadłościowych i naprawczych – do czasu wydania ustawy regulującej problematykę licencji syndyka. Zgodnie z art. 541 ust. 2 prawa upadłościowego z 2003 r. tylko do czasu ustawowego określenia zasad wydawania licencji w zakresie kwalifikacji wymaganych od syndyka zachowało moc rozporządzenie z 1998 r. Osoby wpisane na listy kandydatów nie miały zatem podstaw do oczekiwania, że uzyskają licencję na szczególnych zasadach.

Także wejście w życie ustawy o licencji nie doprowadziło do natychmiastowej zmiany sytuacji osób, które były wpisane na listy kandydatów na syndyków. Ustawa o licencji zawiera regulacje przejściowe, które dotyczą tej kategorii osób. Ustawodawca przez trzy lata od dnia wejścia w życie ustawy o licencji, tj. do 10 października 2010 r., zezwolił na powoływanie do sprawowania funkcji w postępowaniu upadłościowym i naprawczym osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków do czasu uzyskania przez nie licencji syndyka (art. 25 ustawy o licencji). Równocześnie z dniem wejścia w życie ustawy o licencji zobowiązano prezesów sądów okręgowych do zaprzestania wpisywania kolejnych osób na prowadzone dotychczas listy kandydatów na syndyków. To znaczy, że pozostałe osoby zainteresowane pełnieniem funkcji w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym już od wejścia w życie ustawy o licencji były zobligowane do uzyskania licencji, jako jedynej możliwości ubiegania się o powołanie na funkcję syndyka, nadzorcy sądowego lub zarządcy.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny uznał, że zainteresowane osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków nie zostały zaskoczone wprowadzanymi zmianami w regulacjach prawnych i miały wystarczający czas, aby spełnić wymagania określone przez ustawodawcę. Ustawodawca nie naruszył zatem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

6.2. Warto wskazać, że ustawodawca wprowadził dodatkowe uprawnienie dla osób wpisanych na listy kandydatów na syndyków, poza wynikającymi z przepisów przejściowych zawartych w ustawie o licencji. 1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o licencji syndyka (Dz. U. Nr 239, poz. 1590; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), której art. 2 przywrócił na okres 9 miesięcy osobom wpisanim na listy kandydatów na syndyków możliwość powoływania do pełnienia funkcji w postępowaniach upadłościowych i naprawczych, pomimo braku licencji. Ponadto ustawa zmieniająca z 2010 r. ograniczyła formę egzaminu, który obecnie składa się tylko z części pisemnej. Obniżone zostały kryteria zdania egzaminu

z 80% na 75% poprawnych odpowiedzi. Wprowadzone zostały również ułatwienia dla osób przygotowujących się do egzaminu, ponieważ Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do ustalenia wykazu tytułów aktów prawnych i zalecanej literatury, stanowiących podstawę opracowania pytań testowych na egzaminy w roku kalendarzowym i ogłoszenia tych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, nie później niż 3 miesiące przed terminem pierwszego egzaminu wyznaczonego w określonym roku kalendarzowym. Opisane okoliczności wskazują, że ustawodawca również poza pierwotnymi postanowieniami ustawy o licencji, które wprowadziły trzyletni okres przejściowy, także w kolejnych regulacjach prawnych wykazywał się należyłą dbałością o realizację zasady zaufania do państwa i prawa.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązek uzyskania licencji syndyka przez osoby wpisane na listy kandydatów na syndyków prowadzone na podstawie rozporządzenia z 1998 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 19

### WYROK z dnia 26 lutego 2013 r. Sygn. akt SK 12/11\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 lutego 2013 r., skargi konstytucyjnej Andrzeja Grądzkiego o zbadanie zgodności:

art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.) w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego, z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**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 oraz z 2012 r. poz. 759 i 1544), 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 niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 marca 2013 r. w Dz. U. poz. 350.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 3 kwietnia 2011 r., skarżący Andrzej Grądzki zarzucił, że art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostającego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

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

29 września 2009 r., na wniosek wierzyciela – PKO BP SA, Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Hrubieszowie wszczął postępowanie egzekucyjne przeciwko kilku dłużnikom solidarnym. Jednym z nich był skarżący Andrzej Grądzki, jako poręczyciel udzielonego dłużnikowi głównemu kredytu w łącznej wysokości 509 966,72 zł. Wierzyciel egzekwujący 20 stycznia 2010 r. złożył do komornika wnioski o umorzenie postępowania egzekucyjnego, ponieważ Andrzej Grądzki 21 grudnia 2009 r. zawarł z PKO BP SA ugodę, w której zobowiązał się do spłaty pozostałej części kredytu zaciągniętego przez dłużnika głównego na warunkach określonych w tej ugodzie. Komornik umorzył postępowanie egzekucyjne, a następnie postanowieniem z 21 stycznia 2010 r. (sygn. akt KM.1173/09) obciążył dłużników, w tym skarżącego Andrzeja Grądzkiego, opłatą stosunkową w wysokości 25 498,34 zł. Orzeczenie dotyczące opłaty zostało zaskarżone przez dłużników, wskutek czego postanowieniem z 5 lutego 2010 r. (sygn. akt I Co 152/10) Sąd Rejonowy w Hrubieszowie oddalił skargę, uznając, że opłata stosunkowa została naliczona prawidłowo na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach. Na to rozstrzygnięcie dłużnicy wnieśli zażalenie, które Sąd Okręgowy w Zamościu oddalił postanowieniem z 27 grudnia 2010 r. (sygn. akt I Cz 546/10).

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej z 3 kwietnia 2011 r. skarżący wskazał, że kwestionowany przepis bezzasadnie i nieproporcjonalnie do wykonanego zakresu czynności i uzyskanych przez komornika efektów prowadzi do nadmiernego i przez to nieuprawnionego (sprzecznego z istotą prawa własności) uszczuplenia własności dłużnika. Innymi słowy, wysokość opłaty orzeczonej przez komornika pozostaje w dysproporcji do skuteczności jego działania, a tym samym własność dłużnika została ograniczona w sposób nieuzasadniony.

Skarżący przypomniał, że nadanie kwestionowanego brzmienia art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach jest wynikiem stwierdzenia niekonstytucyjności poprzedniego unormowania w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Zdaniem skarżącego, ustawodawca ponownie ustanowił niekonstytucyjny przepis, w którego treści zlekceważył argumenty zawarte w orzeczeniu Trybunału. Pomimo bowiem obniżenia, w stosunku do stanu prawnego objętego wyrokiem o sygn. P 18/05, opłaty stosunkowej z 15% do 5% w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, opłata pozostaje stała i oderwana od rzeczywistych efektów i zakresu czynności komornika. Wobec tego komornik, już w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, ma zagwarantowane wynagrodzenie w wysokości 5% egzekwowanej kwoty zadłużenia, bez względu na wyniki swojej pracy i na to, czy w ogóle podejmie czynności, które realnie mogą spowodować skuteczną egzekucję zadłużenia.

Skarżącego, który stał się dłużnikiem solidarnym w wyniku tego, że dłużnik główny zaprzestał spłaty poręczonego kredytu, spotkała piętnowana przez Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie „swoista kara finansowa” za doprowadzenie do restrukturyzacji zadłużenia przez zawarcie ugody z wierzycielem egzekwującym. Dodatkowo „kara” ta jest tym bardziej niesprawiedliwa, że dłużnik, spłacając kredyt zaciągnięty przez inną osobę, musi uiścić ponad 25 000 zł tytułem wynagrodzenia komornika, który realnie nie wyegzekwował ani jednej złotówki.

Podsumowując, w ocenie skarżącego, art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach narusza jego konstytucyjne prawa i wolności wyrażone w art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, w ten sposób, że jest podstawą do wydania orzeczenia godzącego w prawo własności, rozumiane jako prawo właściciela do korzystania z rzeczy oraz z czynników produkcji, takich jak kapitał (środki pieniężne), z wyłączeniem innych osób, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa.

2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 29 lipca 2011 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu zaznaczył, że skarżący mylnie utożsamia zakres zaskarżenia, normy oraz zarzuty, które mają uzasadniać tezę o niekonstytucyjności. Należałoby raczej stwierdzić, że w ocenie inicjatora postępowania art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach jest wadliwy „przez to”, że wprowadza mechanizm naliczania stosunkowej opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia egzekucji. Jedynym elementem wskazanym w skardze konstytucyjnej, który ma charakter „zakresowy”, jest wskazanie na jedną z wymienionych w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach podstaw umorzenia postępowania egzekucyjnego w postaci wniosku wierzyciela. Dodatkowo po przeanalizowaniu zarzutów skarżącego i podstaw prawnych ostatecznego orzeczenia (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) trzeba stwierdzić, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest wyłącznie zdanie pierwsze art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach we wskazanym wyżej zakresie.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz w doktrynie prawa przyjmuje się zgodnie, że stosunek prawny między komornikiem sądowym i stronami postępowania egzekucyjnego (wierzycielem i dłużnikiem) nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz publicznoprawny; jego źródłem bowiem są właściwe przepisy procesowe. W konsekwencji opłata egzekucyjna ma charakter należności publicznoprawnej (*sui generis* daniny publicznej), podobnej do opłat sądowych. Jej specyfika polega na tym, że jest pobierana przez komornika sądowego, tj. funkcjonariusza publicznego wykonującego zadania w zakresie egzekucji sądowej w imieniu państwa, ale na własny rachunek (art. 3 ustawy o komornikach), i ma pokrywać przede wszystkim koszty prowadzonej przez niego działalności egzekucyjnej.

Marszałek Sejmu przypomniał ponadto, że w judykaturze Trybunału dominuje pogląd, zgodnie z którym art. 21 i art. 64 Konstytucji nie stanowią adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności przepisów normujących problematykę danin publicznych, zwłaszcza należności podatkowych, co jest konsekwencją istnienia odrębnej konstytucyjnej podstawy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji). Takie stanowisko akceptuje również Marszałek Sejmu, uznając tym samym, że z uwagi na charakter opłaty egzekucyjnej jako świadczenia publicznoprawnego, wskazany przez skarżącego art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli zgodności art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach.

Niemniej jednak na wypadek odstąpienia przez Trybunał Konstytucyjny od dotychczasowej linii orzeczniczej, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest zgodny ze wskazanymi wzorcami.

Odnosząc się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego problematyki opłat egzekucyjnych pobieranych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego (w szczególności sygn. P 18/05), Marszałek Sejmu podniósł, że wzorcem kontroli kwestionowanych unormowań był art. 2 Konstytucji i wynikająca z niego zasada poprawnej legislacji. Tym samym orzecznictwo to nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a aktualność argumentacji również budzi wątpliwości. Przyczyną negatywnej oceny badanych przepisów było to, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego dopuszczają one pobieranie przez komornika opłaty egzekucyjnej w takiej samej wysokości jak w razie skutecznego wyegzekwowania świadczenia. Rzeczywiście rozwiązanie takie było niespójne z zasadniczą koncepcją wynagradzania komornika oraz skutkowało wewnętrzną sprzecznością odnośnych przepisów ustawy o komornikach. W ocenie Marszałka Sejmu, *de lege lata* sytuacja taka nie występuje, przynajmniej nie w zakresie, którego dotyczy skarga konstytucyjna złożona w niniejszej sprawie.

Opłata stosunkowa pobierana przez komornika w przypadku umorzenia egzekucji świadczeń pieniężnych na wniosek wierzyciela lub 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.) wynosi 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, podczas gdy zasadniczo wynosi ona, w zależności od sposobu egzekucji, 15% lub 8% wyegzekwowanego świadczenia (art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach). Pod osąd Trybunału Konstytucyjnego nie może być poddany w gruncie rzeczy polityczno-prawny problem „odpowiedniości” lub „słuszności” przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Istotne jest natomiast to, że stawki opłaty egzekucyjnej pobieranej w przypadku wyegzekwowania świadczenia w toku egzekucji oraz w razie umorzenia postępowania zostały radykalnie zróżnicowane. Pewne niespójności, jakie w dalszym ciągu istnieją pomiędzy regulacją art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o komornikach, dotyczą minimalnego i maksymalnego poziomu opłaty stosunkowej, a ich konsekwencje są widoczne zwłaszcza w egzekucji świadczeń o bardzo małej lub – odwrotnie – bardzo dużej wartości. Okoliczność ta umknęła jednak uwadze skarżącego i w niniejszym postępowaniu znajduje się poza zakresem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

Marszałek Sejmu przypomniał również, że w obowiązującym stanie prawnym dłużnik może złożyć wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej, o ile jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami, m.in. nakładem pracy komornika, sytuacją majątkową wnioskodawcy lub wysokością jego dochodów (art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach). Niezależnie od pewnych wątpliwości związanych ze stosowaniem przywołanych przepisów, wydaje się, że mechanizm miarkowania wysokości opłat egzekucyjnych przez sąd najlepiej spełnia rolę instrumentu zapobiegającego działaniom noszącym znamiona nadużycia prawa ze strony organu egzekucyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w kontekście przywołanych przez skarżącego wzorców kontroli zbyt jednostronne wydaje się twierdzenie o konstytucyjnej legitymacji tylko jednego modelu opłaty egzekucyjnej, której wysokość powiązana jest (powinna być) ściśle i wyłącznie z efektami pracy komornika. Niezależnie od akcentowania tej ogólnej dyrektywy, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Sądu Najwyższego podkreśla się, że wynagrodzenie komornika sądowego, którego podstawowym składnikiem są pobierane przez niego opłaty egzekucyjne, ma charakter ryczałtowy, a jego wysokość nie jest (nie musi być) powiązana z dokonywaną *in casu* oceną nakładu pracy, czasu i wysiłku organu egzekucyjnego.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że powodem złożenia przez wierzyciela wniosku o umorzenie egzekucji (por. art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach) jest zazwyczaj zawarcie z dłużnikiem ugody, na podstawie której nastąpi restrukturyzacja zadłużenia bądź też spełnienie przez dłużnika świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela. W obu przypadkach działanie dłużnika – będącego już z reguły w zwłocie ze spełnieniem świadczenia przez okres niezbędny do uzyskania tytułu wykonawczego – jest bezpośrednio efektem aktywności organu egzekucyjnego oraz chęci uniknięcia ryzyka dalej idących, niekorzystnych skutków prowadzenia egzekucji. Wobec tego stwierdzenie skarżącego, że mamy tutaj do czynienia z zachowaniem „lojalnym” i zasługującym na ochronę taką jak w przypadku dobrowolnego (w ścisłym tego słowa znaczeniu) spełnienia świadczenia, wydaje się pewnym nieporozumieniem (ustawodawca nie „karze” lojalnych zachowań).

Marszałek Sejmu podkreślił również, że w okolicznościach sprawy, która legła u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej, komornik dokonał szeregu czynności zmierzających do zaspokojenia wierzyciela (m.in. zajęcia wierzytelności z tytułu nadpłaty podatku od towarów i usług, wierzytelności z rachunku bankowego oraz świadczeń emerytalno-rentowych) oraz przeprowadził postępowanie w sprawie poszukiwania majątku.

Konkludując, ograniczenie ochrony interesów majątkowych dłużnika egzekwowanego ma ustawową podstawę oraz jest konieczne dla realizacji innych konstytucyjnie chronionych wartości, jakimi są: sprawność systemu egzekucji sądowej, składająca się na pojęcie porządku publicznego, oraz ochrona praw i wolności wierzycieli egzekwujących. Skarżący w żadnej mierze nie wykazał też, na czym miałyby polegać naruszenie przez badany przepis istoty prawa własności dłużnika egzekwowanego.

3. W piśmie z 2 sierpnia 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Andrzeja Grądzkiego.

4. W piśmie z 8 września 2011 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, przewiduje pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny wyjaśnił, że w kontekście art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą orzeczenia naruszającego, zdaniem skarżącego, jego konstytucyjne prawa jest norma zawarta w zdaniu pierwszym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy opłat egzekucyjnych pobieranych przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym na wniosek wierzyciela złożony po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Tylko w tym zakresie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach może być przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie.

Prokurator Generalny wywiódł, że opłata egzekucyjna jest należnością przymusową, określoną – co do wysokości, sposobu ustalania i pobierania – przez normy o charakterze publicznoprawnym (należnością publicznoprawną). Tym samym stanowi rodzaj daniny publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach, składa się na dochód komornika, a zatem jest jednocześnie formą jego wynagrodzenia, kształtując sytuację majątkową jako osoby fizycznej będącej piastunem funkcji organu. Odróżnia to opłatę egzekucyjną od podatków, które nie stanowią formy wynagrodzenia za określone czynności organów państwa oraz przekazywane są do budżetu państwa.

Dodatkowo Prokurator Generalny podkreślił, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym należna komornikowi opłata egzekucyjna powinna być ściśle



powiązana z efektywnością egzekucji. Kwestionowana regulacja zaś stanowi wyjątek od zasadniczej konstrukcji systemu wynagrodzenia komorników przyjętej w ustawie o komornikach. Ustawodawca może oczywiście kreować takie wyjątki, ale muszą one znajdować racjonalne i zgodne z aksjologią Konstytucji uzasadnienie, jak również być adekwatne oraz pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów wyznaczonych przez prawodawcę.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie ma racjonalnego uzasadnienia obowiązku ponoszenia przez dłużnika kosztów wynagrodzenia komornika w postaci opłaty stosunkowej w wysokości uzależnionej od wartości świadczenia, którego tenże komornik nie wyegzekwował. Opłata ta nie jest bowiem uzależniona od nakładu pracy włożonej przez komornika w egzekucję konkretnej wierzytelności, gdyż w tym zakresie nie powstają jej efekty. Również cel w postaci motywowania dłużników do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzyciela nie uzasadnia obciążenia dłużnika obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej w wysokości niezwiązanej ze skutecznością egzekucji i nakładem pracy komornika. Kwestionowane rozwiązanie wydaje się rażąco niesprawiedliwe dla dłużnika, który dobrowolnie zaspokaja roszczenia wierzyciela, aczkolwiek dopiero po doręczeniu mu zawiadomienia o egzekucji. Opłata egzekucyjna stanowi w tym przypadku nadmierne obciążenie finansowe dłużnika, który z posiadanego majątku dobrowolnie uiszcza bądź będzie uiszczał należności wierzyciela.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzależnienie wysokości opłaty egzekucyjnej od wartości niewyegzekwowanego świadczenia można uznać za rodzaj *sui generis* sankcji nałożonej na dłużnika, który działa w interesie wierzyciela. Przy takim sposobie określania wysokości opłaty stosunkowej nie zmienia tej oceny okoliczność, że ustawodawca przyjął niższą stawkę procentową niż w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, gdzie wysokość opłaty jest uzależniona od wartości świadczenia realnie wyegzekwowanego przez komornika.

Prokurator Generalny stwierdził również, że dłużnik podejmujący dobrowolnie działania zmierzające do zaspokojenia wierzyciela (czego skutkiem jest stosowny wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego) działa w jego interesie. Tymczasem kwestionowany przepis służy wyłącznie zapewnieniu dochodu komornikowi, nie zaś zaspokojeniu wierzyciela. W interesie tego ostatniego leży bowiem to, aby nie uszczuplać majątku dłużnika, który zawarł z nim ugodę dotyczącą dalszego spłacania wierzytelności. W tym kontekście art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach jest nieadekwatny do celu postępowania egzekucyjnego, którym jest zaspokojenie roszczeń wierzyciela.

Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że w stanie prawnym obowiązującym w dniu rozpoznawania sprawy, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, nie przewidziano możliwości „miarkowania” wysokości opłat komorniczych przez sąd. Przepisy przewidujące dopuszczalność obniżenia przez sąd, na wniosek dłużnika, wysokości opłat stosunkowych (art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach) weszły w życie 17 czerwca 2010 r. Jednocześnie nie można uznać, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, przed pobraniem zbyt wysokiej opłaty egzekucyjnej będzie chronić dłużnika art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach. Zgodnie z tym przepisem, sąd na wniosek dłużnika może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, obniżyć wysokość opłat, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o komornikach. W ocenie Prokuratora Generalnego, jeżeli świadczenie nie zostało wyegzekwowane na skutek umorzenia postępowania, to nie ma możliwości powiązania nakładu pracy komornika w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym z podjęciem przez dłużnika działań, w następstwie których wierzyciel występuje z wnioskiem o umorzenie tego postępowania. Miarkowanie wysokości opłaty stosunkowej musiałyby być wtedy dokonywane przez ocenę nakładu pracy komornika, w istocie oderwanego od podstawy jej ustalenia. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach pozwala zatem na obniżenie opłaty stosunkowej określonej w ust. 2 tegoż artykułu jedynie w przypadku zaistnienia innych przesłanek niż nakład pracy komornika.

Prokurator Generalny wywiódł również, że rozwiązania przyjętego w kwestionowanym przepisie nie uzasadnia konieczność ochrony interesów finansowych komornika. Komornikowi bowiem przysługuje zwrot szeregu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji, wyszczególnionych w art. 39 ust. 2 ustawy o komornikach. Obejmuje to również sytuację umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, a zatem w tym zakresie komornik nie ponosi strat z tytułu prowadzonej egzekucji. Nie można również wskazać innych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby przyjęcie kwestionowanego rozwiązania.

Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny zauważył, że z uwagi na brak korelacji pomiędzy przepisami ust. 1 i 2 art. 49 ustawy o komornikach w części dotyczącej określenia górnej i dolnej wysokości opłat egzekucyjnych, możliwa jest sytuacja, w której wysokość opłaty egzekucyjnej pobieranej przez komornika w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego jest *in casu* taka sama (przy świadczeniach o znacznej wartości) albo większa (przy świadczeniach o niewielkiej wartości) niż w przypadku skutecznego egzekwowania świadczenia z rachunku bankowego, świadczenia z ubezpieczenia społecznego, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego. Wynika to z tego, że w przypadku opłat

egzekucyjnych, pobieranych od świadczeń faktycznie wyegzekwowanych z wymienionych źródeł, minimalna i maksymalna kwota opłaty stosunkowej wynosi odpowiednio 1/20 i dziesięciokrotną wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach), zaś w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, po doręczeniu dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, 1/10 i dziesięciokrotną wysokość miesięcznego wynagrodzenia ( art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach).

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Dodatkowo skarżący doprecyzował, że przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest zdanie pierwsze art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się przede wszystkim do problemu określenia przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie. W piśmie zawierającym skargę konstytucyjną skarżący wskazał cały 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). Uwzględniając zaś doprecyzowanie przedmiotu kontroli na rozprawie, konkretny charakter badania konstytucyjności w niniejszej sprawie oraz uzasadnienie złożonej skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny poddał ocenie treść normatywną wyrażoną tylko w zdaniu pierwszym art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych umocowano w nim komornika do pobrania opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Tym samym poza ramami kontroli w niniejszej sprawie znajduje się przypadek pobierania opłaty w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego 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.) oraz kwestia określenia przez ustawodawcę minimalnej i maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela.

2. Należy zwrócić uwagę na to, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach w zakwestionowanym w niniejszej sprawie brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2007 r., 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: ustawa zmieniająca z 2007 r.), był już przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 26 czerwca 2012 r. o sygn. P 13/11 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje: art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 k.p.c. zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjne przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż 1/10 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Wobec tego rozważenia wymaga kwestia formalna, czy postępowanie w niniejszej sprawie nie 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 zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*.

Niewątpliwie wydanie wyroku jest zbędne w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w przypadku uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją zakwestionowanego ponownie przepisu. Nie ma przy tym znaczenia fakt wskazania nowych, oprócz będących już podstawą orzeczenia niekonstytucyjności, wzorców kontroli konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73). Trybunał, stwierdzając niekonstytucyjność przepisu prawnego w odniesieniu do jednego z wzorców kontroli, dokonuje – w zakresie określonym w orzeczeniu – jego eliminacji z porządku prawnego, bądź też wskazuje brak unormowania, bez którego, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, powstaje stan budzący zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W takim stanie rzeczy nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia jego niekonstytucyjności, bowiem osiągnięty już został podstawowy cel, będący

także celem aktualnych skarżących, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/A/2001, poz. 218).

Istotne znaczenie ma również to, że przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny są normy prawne, czy też – jak to określa się w orzeczeniach Trybunału – „treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach aktu lub z przepisów tych wnikająca”. Zatem orzeczenie o niezgodności określonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, zwłaszcza w sprawie skargi konstytucyjnej, nie może – niejako automatycznie i zarazem bezrefleksyjnie – dotyczyć wszystkich zakresów zastosowania i normowania zawartych w tym przepisie czy też dających się z niego odtworzyć (dekodować) norm prawnych (zob. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32). Orzeczenie o niekonstytucyjności obejmuje bowiem tylko przepisy zakwestionowane w zakresie wskazanym w piśmie inicjującym postępowanie (art. 66 ustawy o TK) oraz, w przypadku kontroli konkretnej, wyznaczonym granicami postępowania w indywidualnej sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną lub pytanie prawne.

Na tle tych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. P 13/11 nie czyni zbędnym wydania wyroku w niniejszej sprawie, a tym samym nie uzasadnia umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jak bowiem zaznaczył Trybunał w powyższym orzeczeniu, art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach został zakwestionowany w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania na podstawie art. 823 k.p.c. „Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego wiążą się zatem z tą częścią zaskarżonego przepisu, w której mowa jest o opłacie stosunkowej pobieranej przez komornika od dłużnika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c.” (sygn. P 13/11). Dodatkowo w wyroku o sygn. P 13/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w]ątpliwości konstytucyjne podniesione przez sąd pytający łączą się z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w związku z art. 823 k.p.c., przy czym ten ostatni przepis jest tu relewantny w tym tylko zakresie, w jakim stanowi o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z mocy samego prawa w wypadku, gdy wierzyciel w ciągu roku nie zażądał podjęcia zawieszzonego postępowania”. Na tym tle uzasadniony jest wniosek, że wyrok o sygn. P 13/11 odnosi się do odmiennej treści normatywnej wynikającej z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach od tej, która została zakwestionowana w niniejszej sprawie.

Wszystko to skutkuje koniecznością merytorycznego ustosunkowania się przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów skarżącego.

3. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 64 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo podmiotowe jednostki obejmujące ochroną własność, inne prawa majątkowe oraz dziedziczenie. Skutkuje to m.in. obowiązkiem ustawodawcy stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, a także obowiązkiem powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć (por. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Przy czym na treść prawa do własności składa się szereg uprawnień, w tym wolność jej nabywania, zachowywania oraz dysponowania nią (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5); możliwość korzystania (w tym korzystania ze środków pieniężnych – por. wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105), pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności.

Poza wszelką wątpliwością jest również to, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Tym samym ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności „nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). W Konstytucji jednoznaczne i wyraźne podstawy wprowadzania ograniczeń stanowią: art. 64 ust. 3, będący jednocześnie kryterium kontroli dokonanych ograniczeń (przez wskazanie przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania), oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, który ma znaczenie podstawowe ze względu na sformułowaną w nim zasadę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji). Zgodnie z treścią powołanego już art. 64 ust. 3 Konstytucji „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Wskazany przepis pełni – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – podwójną rolę (zob. sygn. P 2/98). Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowiąc mogą – formalne jak

i materialne – kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę (zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podniesione w niniejszej skardze konstytucyjnej zarzuty sprowadzają się do problemu „nadmiernego i przez to nieuprawnionego (...) uszczuplenia własności dłużnika (...). [W]ysokość opłaty orzeczonej przez komornika pozostaje w dysproporcji do skuteczności jego działania, a tym samym własność dłużnika została ograniczona w sposób nieuzasadniony”. W tym świetle ocena przez Trybunał zasadności i adekwatności ograniczeń prawa własności nie powinna – z istoty rzeczy – abstrahować od kryteriów przewidzianych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (por. sygn. P 2/98), pomimo niewskazania tego wzorca w *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej. Oceniając zatem konstytucyjność regulacji ustanawiającej ograniczenie konstytucyjnej wolności lub prawa, należy rozważyć, czy spełnia ona kryteria formalne – tj. przesłankę ustawowej formy ograniczenia, a w razie pozytywnej odpowiedzi na to podstawowe pytanie przeprowadzić tzw. test proporcjonalności (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, aby ocenić zarzut nieproporcjonalności, trzeba udzielić odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) (zob. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wbrew stanowisku Marszałka Sejmu, wskazane przez skarżącego wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji) nie mogą zostać uznane za nieadekwatne do badania art. 49 ust. 2 zdania pierwszego ustawy o komornikach jako odnoszącego się do problematyki danin publicznych (opłata egzekucyjna, jako świadczenie publicznoprawne, jest zaliczana do danin publicznych – zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 9 października 2007 r. o sygn. SK 70/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103), art. 64 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec do oceny przepisów z dziedziny prawa daninowego. Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń publicznych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem, w szczególnych wypadkach prowadzącą nawet do umniejszenia substancji tego majątku. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być zgodne z całością obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych oraz nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, w tym własności i innych praw majątkowych (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 7 czerwca 1999 r., sygn. K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 5 stycznia 1999 r., sygn. K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 64).

4. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, podzielił poglądy wyrażone w swoim dotychczasowym orzecznictwie (zob. w szczególności wyroki TK: z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53 i z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), a zwłaszcza ten, który został sformułowany w wyroku Trybunału z 26 czerwca 2012 r. o sygn. P 13/11. Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że choć to ostatnie orzeczenie odnosi się do art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w tym samym brzmieniu, w którym przepis ten podlega kontroli w niniejszej sprawie, to jednak stan prawny obu tych spraw się różni. Odmienność ta wynika z obowiązywania w stanie prawnym wiążącym Trybunał podczas orzekania w sprawie o sygn. P 13/11 art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, a zatem przepisów pozwalających na obniżenie przez sąd (ewentualnie przez komornika – zob. art. 767 § 4 k.p.c. w związku z art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach) wysokości opłaty stosunkowej, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową dłużnika oraz wysokość jego dochodów. Unormowanie powyższe weszło w życie 17 czerwca 2010 r. (zob. art. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 40, poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), a tym samym skarżący w niniejszej sprawie nie miał możliwości skorzystania z przewidzianego w nim mechanizmu. Ta istotna – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – okoliczność musiała wpłynąć na odpowiednie „transponowanie” poglądów wyrażonych w wyroku o sygn. P 13/11 na grunt stanu prawnego, na tle którego wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna.

Konsekwencją podtrzymania stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zajętego w sprawie o sygn. P 13/11 jest stwierdzenie, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach 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, stanowi nadmierną ingerencję w prawo własności

dłużnika, która nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w konieczności ochrony innych wartości konstytucyjnych ani nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do obowiązków ciążących na jednostce (naruszenie wymogów niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*). Ponownie należy podkreślić, że ocena ta wiąże się ze stanem prawnym obowiązującym w okresie od wejścia w życie art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w aktualnie obowiązującym brzmieniu (od 28 grudnia 2007 r. – zob. art. 17 ustawy zmieniającej z 2007 r.) do wejścia w życie art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach (do 16 czerwca 2010 r.).

Dokonanie powyższej oceny konstytucyjności kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu nastąpiło w znacznej mierze w związku z poglądem wyrażonym w wyroku o sygn. P 13/11, z modyfikacjami wynikającymi z okoliczności, o której wyżej wspomniano. Jak przypomniał Trybunał w powołanym wyroku, z dotychczasowego orzecznictwa (zob. sygn. P 6/04 i sygn. P 18/05) wynika, że pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania zasadniczo jest sprzeczne z koncepcją ustawy o komornikach, która – co do zasady – wymaga uwzględnienia realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. Opłata egzekucyjna (stosunkowa) jest bowiem co do zasady ściśle związana z efektami działań komornika. Jednocześnie jednak reguła ta nie może być – w ocenie Trybunału – rozumiana jako pozbawienie komornika prawa do opłaty egzekucyjnej w każdym przypadku umorzenia postępowania i niezależnie do czasochłonności i pracochłonności czynności przez niego podjętych przed umorzeniem tego postępowania. Wpływ na sformułowanie takiej tezy mają wnioski płynące z ustawowego uregulowania statusu prawnego komornika oraz powiązanego z nim charakteru prawnej opłaty egzekucyjnej.

Komornik sądowy jest monokratycznym, państwowym organem egzekucyjnym, który na zasadzie wyłączności wykonuje czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych. Został ustawowo wyposażony w kompetencje władcze, z możliwością wykorzystania pozostających w monopolu państwa środków przymusu (zob. wyrok TK o sygn. SK 4/10). Jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach); symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach). Komornik jest organizacyjnie i funkcjonalnie powiązany z organami sądowymi – działa przy sądzie rejonowym oraz podlega nadzorowi prezesa tego sądu (art. 3 ustawy o komornikach). Ponadto jest funkcjonariuszem publicznym, któremu ustawa powierza realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są w normach o charakterze publicznoprawnym. Wobec tego komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania egzekucyjnego w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Tym samym nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne), a stosunek zachodzący w postępowaniu egzekucyjnym pomiędzy wierzycielem, na którego wniosek wszczęto to postępowanie, a komornikiem, który je prowadzi jako organ egzekucyjny, jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym (zob. uchwała SN z 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 65/02, OSNC nr 7-8/2003, poz. 100).

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że na mocy ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452) ustawodawca odszedł od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego. Wobec tego w obecnym stanie prawnym komornikowi nie przysługuje prawo do z góry określonego, stałego wynagrodzenia za wykonaną pracę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 grudnia 2011 r. o sygn. SK 44/09 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117), pozycja komorników – mimo ścisłych powiązań z sądem – zbliża się do wolnego zawodu. Czynności egzekucyjne komornik wykonuje na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach) w ramach samofinansującego się modelu egzekucji sądowej. Podlega przepisom o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczącym osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 28 ustawy o komornikach). Choć komornik ponosi ryzyko finansowe swojej działalności, nie ma statusu przedsiębiorcy. Poddany jest uregulowaniom ograniczającym swobodę działalności i wykluczającym kierowanie się zasadą maksymalizacji zysku. Nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, do przeprowadzenia których jest właściwy miejscowo i rzeczowo zgodnie z ustawą (art. 8 ust. 4 ustawy o komornikach). Nie przysługuje mu więc prawo profilowania działalności i podejmowania egzekucji stosownie do prognozowanych szans jej powodzenia. Komornik dysponuje swoistym „przedsiębiorstwem” – zapleczem osobowym i materialnym w postaci kancelarii, którą ma obowiązek utrzymywać na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków (art. 3 ust. 2 pkt 3 *in fine* ustawy o komornikach). Ustawa wymaga zatem od komornika czynienia stosownych nakładów, ograniczając jednocześnie swobodę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Komornicy poddani są bowiem ograniczeniom podejmowania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia (art. 21 ustawy o komornikach). Rozwiązanie to gwarantuje między innymi dyspozycyjność komornika.

Podsumowując, status komornika w obowiązującym porządku prawnym ma charakter hybrydowy (zob. sygn. SK 44/09). Z jednej strony komornik pełni funkcję publiczną, podejmując czynności w imieniu państwa (jest państwowym organem egzekucyjnym), z drugiej zaś – jest *quasi*-przedsiębiorcą, podmiotem samofinansującym się, ale o znacznie ograniczonej swobodzie działalności. Zbliża się także do kategorii tzw. wolnych zawodów, o charakterze korporacyjnym (komornicy tworzą także własny samorząd – art. 79 ust. 1 ustawy o komornikach).

Trybunał Konstytucyjny zauważył również, że podstawą finansowania działalności komornika są opłaty egzekucyjne pobierane w wysokości oraz na zasadach określonych w ustawie o komornikach. Kwoty uzyskiwane z opłat egzekucyjnych oraz tytułem zwrotu poniesionych wydatków gotówkowych przeznaczone są na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika, a w pozostałej części stanowią jego dochód.

Charakter prawny opłaty egzekucyjnej był przedmiotem pogłębionej analizy w wyroku o sygn. SK 4/10. Najważniejsze ustalenia w nim obejmują stwierdzenie, że opłata egzekucyjna jest świadczeniem publiczno-prawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji. Komornik nie może odstąpić od jej pobrania ani też umówić się co do jej wysokości w konkretnej sprawie. Jako świadczenie publiczno-prawne, opłata egzekucyjna jest zaliczana do danin publicznych. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że opłata publiczna jest odpłatnym świadczeniem pieniężnym ponoszonym przymusowo, jest związana ze świadczeniem wzajemnym ze strony podmiotu publicznego. Co do zasady opłatę egzekucyjną uiszcza dłużnik, ponieważ egzekucja komornicza jest spowodowana odmową wykonania ciążących na nim obowiązków. Opłata egzekucyjna stanowi obciążenie finansowe dla dłużnika, w zależności od woli ustawodawcy w wysokości stałej lub stosunkowej do wartości egzekwowanego świadczenia. Z jednej strony jest ona swoistym wynagrodzeniem za prowadzenie egzekucji, z drugiej natomiast pełni funkcję prewencyjną, aby dłużnik miał świadomość, że brak dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego wiąże się dodatkowo, poza przymusowym spełnieniem orzeczonego świadczenia, z kosztami postępowania egzekucyjnego.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 4/10 podkreślił, że opłata egzekucyjna nie może być traktowana jako cena za czynności komornika. Problem porównywania opłat publiczno-prawnych do cen za usługi jest zagadnieniem kontrowersyjnym w nauce prawa. Wysokość opłat publiczno-prawnych jest kalkulowana w różnorodny sposób w zależności od rodzaju opłaty. Kryterium ustalania wysokości opłaty publiczno-prawnej nie jest co do zasady wartość konkretnych czynności czy świadczeń, które podlegają opłacie. W pewnych okolicznościach opłaty mogą być niższe niż wartość uzyskanego świadczenia. Możliwa jest również sytuacja odwrotna, gdy opłata przewyższa koszt świadczeń. Dlatego można stwierdzić, że opłata egzekucyjna ma charakter mieszany. Z jednej strony ma wszelkie cechy opłat publicznych, z drugiej jednak ustawodawca zdecydował o powiązaniu jej wysokości z okolicznościami konkretnej sprawy, w której zostaje ustalona przez komornika. W tym kontekście w wyroku o sygn. SK 44/09 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że normatywne uregulowanie wysokości opłat opiera się na założeniach szacunkowych. Ustawa o komornikach nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne musi przynosić komornikowi zysk. Nie gwarantuje nawet zbilansowania się wpływów i wydatków w każdym jednostkowym wypadku (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 14 maja 2009 r. o sygn. K 21/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67), pogląd, że opłaty egzekucyjne ustalane są w sposób niezwiązany z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego i mają charakter daniny publiczno-prawnej, zachowuje aktualność, mimo postulatów jak najściślejszego powiązania wysokości należnej komornikowi opłaty z efektywnością egzekucji. Zdaniem Trybunału, „komornikowi przypada dochód albo obciąża go strata, nie można więc oczekiwać wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z działalnością na własny rachunek” (sygn. K 21/08).

5. Reasumując, dokonawszy oceny zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu, Trybunał Konstytucyjny musiał uwzględnić wskazania płynące z tego, że: 1) komornik jest z jednej strony organem państwowym (funkcjonariuszem publicznym), a z drugiej – ponosi ryzyko finansowe swej działalności; 2) opłata egzekucyjna jest z jednej strony daniną publiczno-prawną (nie musi mieć charakteru ekwiwalentnego), z drugiej zaś powinna być powiązana z efektami działań komornika i nakładem jego pracy. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny nie mógł nazbyt restryktywnie potraktować unormowania, w którym ustawodawca w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, w zakresie przysługującej mu swobody prawodawczej, wyznaczył stawkę opłaty egzekucyjnej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Konstytucyjnie dopuszczalna jest bowiem sytuacja, gdy wysokość tej opłaty nie jest w pełni adekwatna do nakładu pracy komornika i stopnia skuteczności jego działań w ramach konkretnej egzekucji. W kontekście jednak konieczności ochrony konstytucyjnego prawa własności dłużnika (art. 64 ust. 1 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny nie może zaakceptować sytuacji, w której ustalona na 5% wysokość opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela

pozostaje w rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika (jak to miało miejsce w stanie faktycznym będącym tłem niniejszej sprawy). Usuwaniu tego rodzaju niewspółmierności służy obecnie mechanizm przewidziany w art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, z którego nie mógł skorzystać skarżący ze względu na wejście w życie powyższych przepisów po zakończeniu postępowania egzekucyjnego, na którego tle sformułowano niniejszą skargę konstytucyjną. Wprowadzenie art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach znacząco wpłynęło zatem na zwiększenie ochrony standardów konstytucyjnych w ramach regulacji dotyczących ustalania opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela (a także na podstawie art. 823 k.p.c.). Niemożność zastosowania w stanie prawnym objętym niniejszą skargą konstytucyjną mechanizmu „miarkowania” wysokości opłaty egzekucyjnej skutkuje tym, że opłata stosunkowa określona na 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, w sytuacji rażącej nieadekwatności do nakładu pracy podjętej przez komornika, nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, który stanowi tutaj zagwarantowanie pokrycia kosztów działalności egzekucyjnej tego organu. Na wspomniane dysproporcje między wysokością opłaty i efektywnością działań komornika zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku o sygn. P 13/11. Stwierdził w nim bowiem, że w przypadkach, w których komornik po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, a przed jego zawieszeniem (a następnie umorzeniem na podstawie art. 823 k.p.c.), przedsięwziął czasochłonne i pracochłonne czynności zmierzające do wyegzekwowania roszczenia, powinien mieć prawo do opłaty egzekucyjnej. W związku z tym Trybunał w sprawie o sygn. P 13/11 negatywnie ocenił przyjętą w zaskarżonym przepisie regułę, że komornik pobiera opłatę stosunkową odniesioną do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w każdym wypadku umorzenia postępowania wobec bezczynności wierzyciela po jego wcześniejszym zawieszeniu, ponieważ nie ma to oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej.

Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. P 13/11, ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2007 r. (zob. druk sejmowy nr 1287/V kadencja) analizował zakwestionowany art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach w kontekście takiej sytuacji, w której po wszczęciu egzekucji dłużnik spełnił świadczenie do rąk wierzyciela. Niemniej jednak uwzględnienia wymagały także takie przypadki umorzenia postępowania egzekucyjnego, które wiążą się z inną przyczyną aniżeli dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika. Przyczyny, ze względu na które dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 823, art. 824 i art. 825 k.p.c.), nie tworzą bowiem jednorodnej grupy i w zakresie zasad ponoszenia opłaty egzekucyjnej nie mogą być traktowane w jednakowy sposób. W związku z tym art. 49 ust. 5 ustawy o komornikach stanowi, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn, niż wskazane w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach (np. z urzędu, jeżeli okaże się, że egzekucja nie należy do organów sądowych; jeżeli wierzyciel lub dłużnik nie ma zdolności sądowej albo gdy egzekucja ze względu na jej przedmiot lub na osobę dłużnika jest niedopuszczalna; jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych; na wniosek, jeżeli prawomocnym orzeczeniem tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności; jeżeli egzekucję skierowano przeciwko osobie, która według klauzuli wykonalności nie jest dłużnikiem i która sprzeciwiła się prowadzeniu egzekucji; jeżeli, w wypadku egzekucji prowadzonej na podstawie tytułu wykonawczego w postaci zaopatrzonego w klauzulę wykonalności tytułu egzekucyjnego, o którym mowa w art. 1153<sup>1</sup> k.p.c., dłużnik przedstawi przewidziane w przepisach odrębnych zaświadczenie o utracie lub ograniczeniu wykonalności, z którego wynika, że tytuł nie jest już wykonalny), komornik nie pobiera opłaty od tej części świadczenia, która nie została wyegzekwowana. Niemniej jednak przepisy k.p.c. nie uzależniają umorzenia postępowania na podstawie wniosku wierzyciela ani od uznania komornika, ani od dokonanej przez niego oceny przyczyn złożenia tego wniosku (wierzyciel może w każdej fazie postępowania zażądać umorzenia, a komornik jest związany wnioskiem bez względu na przyczyny jego złożenia). Tym samym na gruncie przepisów dotyczących opłaty egzekucyjnej – w szczególności zaskarżonego przepisu – konsekwencją takiego ukształtowania zasad umorzenia postępowania jest całkowite uzależnienie obowiązku zapłaty przez dłużnika kosztów egzekucyjnych od zachowania wierzyciela (w szczególności wierzyciel może „ubiec” dłużnika i złożyć wniosek, zanim spełnią się przesłanki złożenia wniosku przez dłużnika). Na przykład w sytuacji sporu co do prawidłowości wydanego przeciwko dłużnikowi tytułu egzekucyjnego, wierzyciel swoim zachowaniem (złożenie wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego) jest władny spowodować nałożenie na dłużnika opłaty egzekucyjnej.

6. Jak już wskazano powyżej, Trybunał Konstytucyjny podkreślał już w swoim orzecznictwie, że kierunek ewolucji uregulowań dotyczących mechanizmu obliczania wynagrodzeń komorniczych potwierdza, że zmiany ustawodawcze idą w kierunku powiązania efektywności egzekucji z wysokością należnej komornikowi opłaty stosunkowej (por. sygn. P 6/04 i sygn. P 18/05; zob. także uchwały Sądu Najwyższego: z 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 115/05, OSNC nr 12/2006, poz. 196 i z 25 września 1998 r., sygn. akt III CZP 25/98, OSNC nr 4/1999, poz. 68 oraz

postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03, „Monitor Prawniczy” nr 23/2006, s. 1284). Reguła, że komornik pobiera opłaty egzekucyjne w wypadku umorzenia postępowania, została przez Sąd Najwyższy oceniona jako nieuzasadnione „uprzywilejowanie”, które budzi wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03, Lex nr 103099).

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, co do zasady opłata stosunkowa jest uzależniona od nakładu pracy komornika oraz wartości realnie wyegzekwowanego roszczenia. Z kolei zaskarżony przepis, będący – jak wskazano powyżej – elementem kompleksu uregulowań dotyczących opłat egzekucyjnych, relatywizuje wysokość opłaty stosunkowej do wysokości świadczenia, które nie zostało przez komornika wyegzekwowane, abstrahując od nakładu pracy związanego z podjętymi przez komornika czynnościami zmierzającymi do wyegzekwowania roszczenia. Trybunał Konstytucyjny nie neguje swobody ustawodawcy określania zasad ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego również w sposób ryczałtowy, o ile tylko uwzględniają racjonalne kryteria (efektywność, nakład pracy komornika) i są zrealizowane konsekwentnie. Nie mogą jednak w żadnym wypadku prowadzić do sytuacji, w której opłata egzekucyjna pozostaje w rażącej niewspółmierności do nakładu pracy komornika i uzyskanych przez niego efektów. Wówczas bowiem staje się nieuzasadnioną karą finansową stanowiącą instrument konfiskaty mienia, powodując tym samym konsekwencje niewspółmierne do ciężarów nałożonych na jednostkę (naruszenie kryterium proporcjonalności *sensu stricto*). Wpływ na ocenę tego, czy opłata egzekucyjna w konkretnym przypadku jest adekwatna do nakładu pracy komornika, a jej skutki są adekwatne do obciążeń jednostki, powinny mieć również przyczyny leżące u podstaw złożenia przez wierzyciela wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Znaczenie ma również okoliczność, że komornikowi na podstawie art. 39 ustawy o komornikach należy się zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Składają się na nie: 1) należności biegłych; 2) koszty ogłoszeń w pismach; 3) koszty transportu specjalistycznego, przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą komornika, przechowywania i ubezpieczania zajętych ruchomości; 4) należności osób powołanych, na podstawie odrębnych przepisów, do udziału w czynnościach; 5) koszty działania komornika, o których mowa w art. 8 ust. 11 ustawy o komornikach, poza terenem rewiru komorniczego; 6) koszty doręczenia środków pieniężnych przez pocztę lub przelewem bankowym; 7) koszty uzyskiwania informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia; 8) koszty doręczenia korespondencji, z wyjątkiem kosztów doręczenia stronom zawiadomienia o wszczęciu egzekucji bądź postępowania zabezpieczającego. Z ustawowego unormowania wynika zatem, że zwrot wydatków przysługuje komornikowi niezależnie od skuteczności egzekucji i wartości wyegzekwowanego roszczenia, a tym samym nawet w razie wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania czy wobec konieczności umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 823 k.p.c. komornik nie poniesie strat.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, adekwatnym instrumentem służącym eliminowaniu przypadków rażącej niewspółmierności wysokości opłaty egzekucyjnej (ustalonej na 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania) do nakładu pracy komornika i efektów jego działań, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c., jest mechanizm „miarkowania” tej opłaty uregulowany w art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach. Obniżenie opłaty egzekucyjnej określonej w art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach może nastąpić na wniosek dłużnika złożony w terminie 7 dni od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia komornika, w którym wzywa on dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłaty w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 49 ust. 8 ustawy o komornikach). Po wpływie wniosku do sądu, sąd przesyła komornikowi, który w terminie trzech dni na piśmie sporządza uzasadnienie dokonania zaskarżonej czynności oraz przekazuje je wraz z aktami egzekucyjnymi do sądu, chyba że wniosek uwzględnia w całości, o czym zawiadamia sąd i wnioskodawcę (dłużnika) oraz zainteresowanych, których uwzględnienie wniosku dotyczy (zob. art. 767 § 4 k.p.c. w związku z art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach). Zarówno sąd, jak i komornik (uwzględniwszy wniosek w całości), ustalając wysokość obniżonej opłaty egzekucyjnej, są obowiązani uwzględnić okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów (art. 49 ust. 10 ustawy o komornikach).

Innymi słowy, gdyby skarżący w niniejszej sprawie wniósł skargę konstytucyjną w stanie prawnym, w którym obowiązuje art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach, to wynik oceny przez Trybunał konstytucyjności kwestionowanego art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach (w zakresie, w jakim pozwala komornikom sądowym na pobranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, bez względu na skuteczność prowadzonego postępowania egzekucyjnego) prawdopodobnie byłby odmienny. Wskazuje na to pośrednio również uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 13/11.



7. W sytuacji stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędne badanie jego konstytucyjności w kontekście drugiego wzorca powołanego w skardze konstytucyjnej, ze względu na wcześniejsze osiągnięcie zamierzonego przez skarżącego rezultatu – uznania niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach we wskazanym zakresie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 20

### **POSTANOWIENIE** z dnia 13 lutego 2013 r. **Sygn. akt P 25/10**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 lutego 2013 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Łodzi, czy:

- 1) art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, ze zm.) zmieniający art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) w zakresie, w jakim nie reguluje kwestii intertemporalnych w stosunku do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i inne powstałe przed wejściem w życie noweli, a odnoszącym się do płatników składek prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy zaprzestali prowadzenia tej działalności przed 1 stycznia 2003 r., jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., rozumiany w ten sposób, że ma zastosowanie do należności powstałych przed tą datą, a nie przedawnionych do 31 grudnia 2002 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

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

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

#### UZASADNIENIE

##### I

1. Postanowieniem z 22 kwietnia 2010 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

1) art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2074, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca)

zmieniający art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa systemowa) w zakresie, w jakim nie reguluje kwestii intertemporalnych w stosunku do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i inne powstałe przed wejściem w życie noweli, a odnoszącym się do płatników składek prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy zaprzestali prowadzenia tej działalności przed 1 stycznia 2003 r., jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., rozumiany w ten sposób, że ma zastosowanie do należności powstałych przed tą datą, a nie przedawnionych do 31 grudnia 2002 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało postawione na tle następującego stanu faktycznego. Ubezpieczony prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie od maja 1998 r. do 9 listopada 1999 r. i z tego tytułu był zobowiązany do opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne na podstawie art. 23 w związku z art. 8 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153; dalej: u.u.z.). W myśl art. 26 ust. 1 u.u.z. (w brzmieniu obowiązującym od 9 września 1998 r.) jako płatnik był zobowiązany, bez wzywania, do opłacania składek za każdy miesiąc kalendarzowy do 15 następnego miesiąca, w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne, to jest, począwszy od 1 stycznia 1999 r., w trybie i na zasadach przepisów ustawy systemowej. Składki były opłacane i ewidencjonowane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), zgodnie z art. 26 ust. 3 u.u.z. Ubezpieczony składał w ZUS deklaracje rozliczeniowe składek na ubezpieczenia zdrowotne. ZUS nie wnosił żadnych zastrzeżeń co do prawidłowości składanych deklaracji i do sierpnia 2008 r. nie powiadomił płatnika składek, że na jego koncie dostrzeżono niezgodności deklaracji z dokonanymi wpłatami składek oraz o zaległościach w opłacaniu składek. Sąd pytający zaznaczył przy tym, że w 1999 r. obowiązywał art. 47 ust. 13 ustawy systemowej, stanowiący, że w razie nieuregulowania składek przez płatnika za określony miesiąc, ZUS dokonuje przepisu składek z urzędu w wysokości wynikającej z ostatnio złożonej deklaracji rozliczeniowej i zawiadamia o tym fakcie płatnika. Przepis ten został uchylony 17 lutego 2001 r. W sierpniu 2008 r. ZUS, będący jednocześnie organem egzekucyjnym, wszczął postępowanie egzekucyjne przez zajęcie wynagrodzenia za pracę. Egzekucja dotyczyła zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od lipca do listopada 1999 r. Na skutek zarzutów wniesionych przez płatnika składek postępowanie egzekucyjne zostało umorzone i ZUS 14 listopada 2008 r. wydał decyzję, która zapoczątkowała postępowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający. Decyzją tą ZUS określił wysokość zadłużenia z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od lipca do listopada 1999 r., nieopłaconych odsetek oraz kosztów upomnień. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że w wyniku przeprowadzonej analizy konta zauważono brak wpłat składek za miesiące od lipca do listopada 1999 r., a ponadto, że w deklaracji rozliczeniowej za listopad 1999 r. płatnik składek naliczył nieprawidłową podstawę wymiaru i nieprawidłową kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne i dlatego ZUS wymierzył składkę w prawidłowej wysokości (wyższej od zadeklarowanej). Dodatkowo w uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że od nieopłaconych w terminie składek należne są od płatnika składek odsetki za zwłokę na zasadach określonych w ordynacji podatkowej, a zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy systemowej nieopłacone należności podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W odwołaniu od decyzji płatnik składek wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji i oddalenie w całości roszczeń ZUS. W uzasadnieniu odwołania podniósł, że płacił składki do 12 listopada 1999 r., to jest do zakończenia działalności gospodarczej, oraz że zgodnie z obowiązującymi przepisami dokonał wszelkich czynności w ZUS składając deklarację kończącą działalność w listopadzie 1999 r. oraz składając rozliczenie roczne w lutym 2000 r. Do złożonych dokumentów ZUS nie wniósł uwag i zastrzeżeń. Ponadto stwierdził, że gdyby faktycznie jego składki nie wpłynęły na konto, to zgodnie z art. 47 ust. 13 i 14 ustawy systemowej ZUS powinien był go powiadomić. Płatnik podniósł, że obowiązywało go rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczenia składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego (Dz. U. Nr 165, poz. 1197, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 30 grudnia 1998 r.) nakazujące mu przechowywanie dokumentów przez okres 5 lat.

Nieprawomocnym wyrokiem z 26 lutego 2009 r., sygn. IX 56/09, Sąd Okręgowy (dalej: SO) oddalił odwołanie od decyzji ZUS. W uzasadnieniu wyroku SO wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy systemowej osoby prowadzące działalność gospodarczą podlegają ubezpieczeniom społecznym, a ubezpieczenia te, w tym ubezpieczenie zdrowotne, są ubezpieczeniami obowiązkowymi. Nieopłacanie składek w ustawowym terminie powoduje naliczanie odsetek. Ustalanie wysokości składek i realizacja płatności należą do płatnika składek zgodnie z deklaracją rozliczeniową. W myśl art. 40 ust. 1d ustawy systemowej jako datę zewidencjonowania na koncie ubezpieczonego składek przyjmuje się dzień ich zewidencjonowania na koncie ubezpieczonego. W systemie informatycznym

organu rentowego na koncie wnioskodawcy widnieje niedopłata z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, która została dostrzeżona przez organ w 2008 r. Argumenty wnioskodawcy zawarte w odwołaniu nie mogły, zdaniem SO, być uwzględnione, gdyż podnoszona okoliczność w zakresie 5-letniego obowiązku przechowywania dokumentów wobec 10-letniego okresu przedawnienia roszczeń składkowych wynikającego z treści art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w związku z art. 93 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, dalej: u.s.o.z.) nie zwalnia wnioskodawcy z obowiązku dowodzenia, a więc udowodnienia zapłaty wymaganych składek. Tylko przedstawienie dokumentów mogących potwierdzić uiszczenie należnych składek pozwoliłoby na inną ocenę żądania organu rentowego. SO wywiódł również, że w myśl art. 232 k.p.c. to strony są zobowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Z treści uzasadnienia wyroku SO wynika, że sąd ten podzielił argumenty płatnika składek o tym, że organ rentowy zwlekał z żądaniem uregulowania należności składkowych, narażając go na zapłatę odsetek, jednak nie zwalnia go to z obowiązku zapłaty, a jedynie uprawnia do złożenia wniosku o umorzenie zaległości.

W apelacji od powyższego wyroku ubezpieczony podniósł m.in., że działania ZUS polegające na maksymalnym przeciągnięciu terminu powiadomienia go o rzekomo niezapłaconych składkach oraz niezachowaniu trybu powiadomienia go o zaległościach i błędach w deklaracjach pozbawiły go możliwości udowodnienia wywiązania się z obowiązku opłacania należnych składek. W uzasadnieniu apelacji płatnik wywiódł, że postępował zgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. O wszelkich nieprawidłowościach na jego koncie ubezpieczeniowym powinien być powiadomiony przez organ w chwili złożenia rocznej deklaracji rozliczeniowej. Zdaniem płatnika, z chwilą zmiany przepisów o przedawnieniu należności składkowych, wydłużających termin przedawnienia obowiązkiem organu winno być stwierdzenie zgodności dokonanych wpłat składek z ewidencją wpłat na koncie ubezpieczonego lub poinformowanie o wydłużonym terminie okresów archiwizacji dokumentów przekazanych do ZUS. Podniósł on także, że z chwilą zakończenia działalności gospodarczej w 1999 r. nie miał obowiązku śledzenia zmian w przepisach prawa dotyczących obowiązków osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rozliczeń z ZUS.

Przy rozpoznawaniu powyższej apelacji sąd pytający nabrał wątpliwości co do zgodności powołanych w sentencji przepisów z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, istota sporu w sprawie sprowadza się do prawidłowości zastosowania wobec płatnika składek art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu tego przepisu wprowadzonym przez art. 1 pkt 9 ustawy nowelizującej. Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przechodnich i w związku z tym w praktyce powstały wątpliwości, czy art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w nowym brzmieniu ma zastosowanie do zobowiązań powstałych przed 1 stycznia 2003 r. Wątpliwości te zostały rozstrzygnięte na niekorzyść płatników składek w orzecznictwie SN i NSA w Warszawie, i to zarówno w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne, jak i na ubezpieczenie zdrowotne. W orzecznictwie przyjmuje się, że wydłużenie okresu przedawnienia należności jeszcze nieprzedawnionych w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej nie narusza zasady nie działania prawa wstecz i znowelizowany art. 24 ust. 1 ustawy systemowej ma zastosowanie do składek nieprzedawnionych w dacie wejścia w życie noweli. Sąd pytający nie kwestionuje trafności poglądów wyrażonych w powołanych orzeczeniach, że prawo zmiany terminów przedawnienia jest domeną ustawodawcy i wpływając na stosunki cywilnoprawne, obejmuje również stosunki publicznoprawne. Jednak, w jego ocenie, zmiany w przepisach dotyczących terminów przedawnienia składek powinny być wprowadzane w życie w taki sposób, aby nie naruszały prawa płatnika do obrony swych interesów. W przeciwnym wypadku uprawnienie ustawodawcy do wydłużania terminów przedawnienia składek może naruszać zasadę państwa prawa, podważać zaufanie do państwa. Zdaniem sądu pytającego, każdy obywatel powinien wiedzieć, które prawo go obowiązuje bez konieczności sięgania do reguł interpretacyjnych. Stąd też nowelizacja prawa w toku istniejącego zobowiązania wymaga obwarowania zmian przepisami intertemporalnymi, zwłaszcza w sytuacji braku równości pomiędzy stronami danego stosunku zobowiązaniowego. ZUS, jako organ uprawniony do poboru składek na mocy przepisów ustawy systemowej, ma uprawnienia władcze w stosunku do płatników składek. W sytuacji niestabilnego prawa oraz braku jasności, jakie prawo należy stosować (stare czy nowe), może dojść do naruszenia prawa płatników składek do obrony ich praw, zwłaszcza gdy na skutek zbyt długiego okresu przedawnienia i długotrwałej beczynności organu zobowiązanego do ściągania należności z tytułu składek, płatnik nie będzie miał już możliwości wykazania, że wywiązał się z obowiązku w terminie i w należytej wysokości. Szczególnie może to dotyczyć osób, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej przed nowelizacją przepisów regulujących zasady opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz terminy ich przedawnienia. Zdaniem sądu pytającego, zgodzić się należy z płatnikiem, że osoba, która zaprzestała prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, nie ma obowiązku śledzenia zmian w przepisach prawa dotyczących osób, które taką działalność prowadzą, w tym w zakresie obowiązków wynikających

z ustawy systemowej. Zastosowanie art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w wersji znowelizowanej w stosunku do osób, które zakończyły działalność gospodarczą przed 1 stycznia 2003 r., może budzić szczególne wątpliwości, gdy ZUS dochodzi składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne po 9 latach od daty powstania zobowiązania, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Sąd pytający dodał, że art. 24 ust. 4 ustawy systemowej od 1 lipca 2004 r. miał zastosowanie wyłącznie do składek na ubezpieczenie społeczne. Termin przedawnienia składek na ubezpieczenia zdrowotne był określony w art. 28 ust. 2 u.u.z. i wynosił 5 lat, licząc od dnia, w którym składka stała się wymagalna. W myśl art. 28 ust. 3 tej ustawy bieg przedawnienia ulegał przerwaniu w przypadku odroczenia terminu płatności, rozłożenia spłaty należności na raty i przez każdą inną czynność zmierzającą do ściągnięcia należności, jeżeli o czynności tej został powiadomiony dłużnik. Należności z tytułu składek nie można było dochodzić, jeżeli od terminu ich wymagalności upłynęło 10 lat. Identycznej treści regulacje przedawnienia były zawarte w art. 24 ust. 4 ustawy systemowej przed nowelizacją tego przepisu. Jednak ubezpieczenia zdrowotne unormowane były w odrębnym od ustawy systemowej akcie prawnym. W nieobowiązującej już ustawie z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391), która zastąpiła u.u.z., w art. 33, w pierwotnym brzmieniu tego przepisu, ustawodawca zachował pięcioletni termin przedawnienia składek na ubezpieczenia zdrowotne. Nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach o rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264, ze zm.; dalej ustawa zmieniająca z 20 kwietnia 2004 r.), 1 lipca 2004 r. zmieniono art. 33 ust. 2 tej ustawy nadając mu nową treść: „Należności z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”. Od 1 października 2004 r. art. 24 ust. 4 ustawy systemowej ma zastosowanie do składek na ubezpieczenia zdrowotne na mocy art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. Stąd też, jak zaznaczył sąd pytający, art. 24 ust. 4 ustawy systemowej ma zastosowanie do składek na ubezpieczenia zdrowotne dopiero od 1 lipca 2004 r. Ponadto, jak zaznaczył sąd pytający, w okresie przed 1 stycznia 2003 r. obowiązywało rozporządzenie z 30 grudnia 1998 r. określające obowiązek przechowywania dokumentów rozliczeniowych przez 5 lat (§ 3 ust. 6 rozporządzenia z 30 grudnia 1998 r. w brzmieniu obowiązującym od 1 listopada 2001 r.). Obowiązek przechowywania dokumentów rozliczeniowych przez okres 10 lat wprowadzono w ustawie systemowej od 1 stycznia 2003 r. (dodano w art. 47 po ust. 3 – ust. 3c). Stąd też, zdaniem sądu pytającego, zmiany w prawie dotyczące przedawnienia składek wymagalnych przed nowelizacją art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w stosunku do osób, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej, może naruszać art. 2 Konstytucji.

2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z 30 kwietnia 2010 r., zwrócił się do sądu pytającego o usunięcie braków formalnych pytania prawnego, przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

3. Sąd pytający w odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych pytania prawnego przedstawił postanowienie z dnia 7 czerwca 2010 r. wraz z uzasadnieniem. Wskazał w nim, że zależność między odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy, w związku z którą pytanie to zostało wniesione, przejawia się w tym, że w przypadku stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów będą zachodziły podstawy do zmiany decyzji ZUS i ustalenia, że płatnik nie jest zobowiązany do zapłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne. W przeciwnym wypadku apelacja płatnika składek od wyroku SO może być oddalona i będzie on zobowiązany do zapłaty składek za 1999 r. wraz z odsetkami.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 28 września 2010 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc w imieniu Sejmu o stwierdzenie, że art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w zakresie, w jakim odnosi się do nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które stały się wymagalne przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 20 kwietnia 2004 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zaznaczył, że z uzasadnienia pytania prawnego wynika, iż wątpliwości sądu związane są z przepisami określającymi termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne, a kwestia ta została uregulowana w art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. Stąd też przedmiotem kontroli nie może być samodzielnie art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie należności składkowych

regulowanych ustawą systemową, do których nie zaliczają się należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Art. 24 ust. 4 ustawy systemowej wyraża jedynie niektóre elementy zakwestionowanej przez sąd pytający normy prawnej i powinien być przywołany w postaci związkowej wobec przepisu regulującego przedawnienie należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, czyli art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. Ponadto, w odniesieniu do drugiego z zakwestionowanych przez sąd pytający przepisów, czyli art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej z 18 grudnia 2002 r., Marszałek Sejmu wskazał, że okoliczność, czy przedmiotem kontroli jest przepis zmieniający, czy też przepis zmieniany, ma istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Inne względy i argumenty są istotne przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmienianego (merytorycznego), inne zaś w przypadku kontroli przepisu zmieniającego. Kontrola konstytucyjnego przepisu nowelizującego może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy we wniosku (pytaniu prawnym, skardze), kwestionowany jest tryb uchwalenia przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie. Sąd pytający podniósł jednak zarzuty odnoszące się wyłącznie do nowej treści przepisów zmienionych. Z tych względów, za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie należy uznać normy prawne zawarte w przepisach zmienionych. To zaś przesądza o niedopuszczalności poddania kontroli art. 1 pkt 9 lit. a ustawy zmieniającej.

W odniesieniu do zakresowej formuły pytania prawnego, Marszałek Sejmu zauważył, że zmiana terminu przedawnienia należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego nastąpiła wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z 20 kwietnia 2004 r., a więc 1 lipca 2004 r., stąd też zarzuty związane z wydłużeniem terminu przedawnienia mogą być odnoszone wyłącznie do stanu prawnego ukształtowanego przez ustawę zmieniającą z 20 kwietnia 2004 r. Nie jest również zrozumiałe, dlaczego sąd pytający wskazał na fakt zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jako relewantny dla oceny konstytucyjności kwestionowanych norm. Przedmiotem kontroli w sprawie jest zatem art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. w związku z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, w zakresie, w jakim odnosi się do nieprzedawnionych należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które to należności stały się wymagalne przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 20 kwietnia 2004 r. W odniesieniu do wskazanych przez sąd pytający wzorców kontroli (art. 2 i art. 7 Konstytucji), sąd ten kwestionuje zatem zgodność przedmiotu kontroli z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2) w zakresie, w jakim wynika z niej obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z kolei w przypadku zasady legalizmu (art. 7) sąd pytający nie wskazał, jakie okoliczności przemawiają za stwierdzeniem naruszenia wskazanego wzorca, stąd też postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wątpliwości sądu co do objęcia wydłużonym terminem przedawnienia należności składkowych, które stały się wymagalne w okresie obowiązywania przepisów przewidujących krótszy termin przedawnienia, stanowiły przedmiot licznych rozstrzygnięć SN oraz NSA. Orzeczenia te dotyczyły składek na ubezpieczenia społeczne, jednak z uwagi na obowiązywanie zasady nakazującej wyznaczenie terminów przedawnienia należności składkowych z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego na podstawie przepisów ustawy systemowej, stanowisko w nich wyrażone pozostaje aktualne także w odniesieniu do składek na ubezpieczenie zdrowotne. Sądy te jednolicie przyjmują, że dziesięcioletni okres przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne odnosi się także do należności, które stały się wymagalne przed tym dniem, jeżeli do tej daty nie uległy one przedawnieniu według przepisów dotychczasowych. Sądy te podkreślają również, że dopuszczalność wprowadzenia wydłużonego okresu przedawnienia nie budzi wątpliwości na płaszczyźnie aksjologicznej. Podobne wnioski wyciągnąć można z dotychczasowego orzecznictwa TK, który wielokrotnie uznawał za zgodną z Konstytucją modyfikację terminów przedawnienia w zakresie odnoszącym się do należności powstałych w okresie obowiązywania przepisów przewidujących odmienne terminy przedawnienia. Zdaniem Marszałka Sejmu, dla rozstrzygnięcia zarzutów podniesionych przez sąd pytający pierwszoplanowe znaczenie odgrywa właśnie kwestia zakresu swobody ustawodawcy w modyfikowaniu terminów przedawnienia. Pytający sąd naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa wiąże z zaistnieniem zespołu okoliczności, które łącznie pozbawiają płatnika prawa do obrony swych interesów. Wśród okoliczności tych sąd pytający wymienił: niestabilność prawa, wątpliwości co do zakresu obowiązywania znowelizowanego przepisu, zbyt długi okres przedawnienia, długotrwałą beczynność organu zobowiązanego do ścigania należności z tytułu składek, władczą pozycję tego organu w stosunku do ubezpieczonych, brak możliwości wykazywania przez płatnika faktu niezalegania ze składkami czy też zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej przed nowelizacją przepisów regulujących przedawnienie należności składkowych. Marszałek Sejmu żadnego z tych zarzutów nie uznał za zasadny i w konsekwencji wniósł o uznanie zakwestionowanych regulacji za zgodne z Konstytucją.

5. Prokurator Generalny w stanowisku z 19 kwietnia 2011 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z *petitum* pytania prawnego

i analizy uzasadnienia tego pisma procesowego wynika, iż wątpliwości pytającego sądu nasuwa to, czy wydłużenie okresu przedawnienia pozostaje w zgodzie z Konstytucją, w zakresie, w jakim nowy, dłuższy termin przedawnienia znajduje zastosowanie do należności z tytułu składek na ubezpieczenie wymagalnych przed 1 stycznia 2003 r. (tj. dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej) i nieprzedawnionych do 31 grudnia 2002 r. Charakter zarzutów oraz przedmiot sprawy zawisłej przed sądem pytającym powoduje, że niezbędne jest rozważenie kwestii spełnienia przez niniejsze pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej. Rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym i ewentualne uwzględnienie apelacji od wyroku SO oddalającego odwołanie od decyzji ZUS, określającej wysokość zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, nie zależy – w opinii Prokuratora Generalnego – od orzeczenia TK o niekonstytucyjności art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej, zmieniającej art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w zakresie, „w jakim nie reguluje kwestii intertemporalnych w stosunku do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i inne”, powstałych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Wynika to z faktu, że sprawa ta nie dotyczy składek na ubezpieczenie społeczne, a na ubezpieczenie zdrowotne, zaś 1 stycznia 2003 r. w zakresie tego ubezpieczenia nadal obowiązywał pięcioletni termin przedawnienia spornych należności (art. 28 ust. 2 u.u.z.). Skoro zaś nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego w zakresie odnoszącym się do art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej, postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Podobnie ocenił Prokurator Generalny drugie pytanie sądu o konstytucyjność art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, rozumianego w ten sposób, że ma zastosowanie do należności powstałych przed 1 stycznia 2003 r. a nieprzedawnionych do 31 grudnia 2002 r.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zakres zaskarżenia w sprawie a argumentacja sądu.

1.1. Sąd Apelacyjny w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd lub sąd pytający) przedmiotem zaskarżenia uczynił w *petitum* pytania prawnego dwa przepisy. Po pierwsze, zakwestionował zgodność z art. 2 i art. 7 Konstytucji art. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) zmieniającego art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585; dalej: ustawa systemowa), w zakresie, w jakim nie reguluje kwestii intertemporalnych w stosunku do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i innych powstałych przed wejściem w życie noweli, a odnoszącym się do płatników składek prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, którzy zaprzestali prowadzenia tej działalności przed 1 stycznia 2003 r.

1.2. Po drugie zaś, sąd zakwestionował zgodność z art. 2 Konstytucji art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., rozumianego w ten sposób, że ma on zastosowanie do należności powstałych przed tą datą, a nieprzedawnionych do 31 grudnia 2002 r.

1.3. W argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu pytania prawnego sąd zaznaczył, że zastosowanie art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu nadanym temu przepisowi art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej wobec braku wyraźnych przepisów intertemporalnych wynika z utrwalonej linii orzeczniczej SN i NSA. Sąd pytający nie kwestionuje samego przedłużenia terminu przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, lecz brak obwarowania wprowadzonej zmiany przepisami intertemporalnymi. Zdaniem sądu, w sytuacji niestabilnego prawa oraz braku jasności, jakie prawo należy stosować (stare czy nowe), może dojść do naruszenia prawa płatników składek do obrony ich praw, zwłaszcza gdy na skutek zbyt długiego okresu przedawnienia i długotrwałej beczynności organ zobowiązanego do ściągania należności z tytułu składek, płatnik nie będzie miał już możliwości wykazania, że wywiązał się z obowiązku w terminie i w należytej wysokości. Szczególnie może to dotyczyć osób, które zaprzestały prowadzenia działalności gospodarczej przed nowelizacją przepisów regulujących zasady opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz terminy ich przedawnienia.

1.4. Z tak sformułowanego pytania prawnego wynika, że wątpliwości sądu są związane z przepisami określającymi termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Kwestia ta jest

obecnie uregulowana w art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.), zgodnie z którym „Należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”. W ustawie systemowej z kolei kwestię przedawnienia roszczeń reguluje wskazany w *petitum* pytania prawnego art. 24 ust. 4 (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 19 lipca 2011 r.), zgodnie z którym „Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, z zastrzeżeniem ust. 5-5d”. Art. 24 ust. 4 ustawy systemowej uzyskał to brzmienie na mocy drugiego z wymienionych w *petitum* pytania przepisów, czyli art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2002 r., który przedłużył 5-letni okres przedawnienia do 10 lat.

1.5. Zdaniem sądu pytającego, istotą problemu konstytucyjnego jest prawidłowość zastosowania wobec płatnika składek art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu tego przepisu wprowadzonym przez art. 1 pkt 9 ustawy z 18 grudnia 2002 r. Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przechodnich i w związku z tym w praktyce powstały wątpliwości, czy art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w nowym brzmieniu ma zastosowanie do zobowiązań powstałych przed 1 stycznia 2003 r. Wątpliwości te zostały rozstrzygnięte na niekorzyść płatników składek w orzecznictwie SN i NSA w Warszawie, i to zarówno w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne, jak i na ubezpieczenie zdrowotne.

## 2. Dopuszczalność orzekania co do meritum w sprawie.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał musi rozważyć dopuszczalność orzekania w obu przedstawionych przez sąd kwestiach – konstytucyjności art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej z 18 grudnia 2002 r. we wskazanym przez sąd zakresie oraz art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. we wskazanym przez sąd rozumieniu.

### 2.1. Kwestia dopuszczalności orzekania o konstytucyjności art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej.

W odniesieniu do art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej Trybunał zaznacza, że jest to przepis zmieniający, nadający nowe brzmienie określonemu przepisowi ustawy systemowej (art. 24 ust. 4). W orzecznictwie Trybunału utrwał się pogląd, zgodnie z którym kontrola konstytucyjności przepisów zmieniających jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy inicjator postępowania kwestionuje tryb uchwalenia takiego przepisu (ustawy zmieniającej) lub też sposób wprowadzenia go w życie (por. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 157). Sąd nie przedstawił jednak zarzutów wobec trybu uchwalenia, ani też wprowadzenia w życie przepisów zmieniających. Zarzuty sądu odnoszą się wyłącznie do nowej treści przepisu zmienionego (art. 24 ust. 4 ustawy systemowej). Z tej racji Trybunał umarza postępowanie w odniesieniu do art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### 2.2. Kwestia dopuszczalności orzekania o konstytucyjności art. 24 ust. 4 ustawy systemowej.

2.2.1. Drugim zakwestionowanym w *petitum* pytania prawnego przepisem jest art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. rozumiany w ten sposób, że ma zastosowanie do należności powstałych przed tym dniem, a nie przedawnionych do 31 grudnia 2002 r.

2.2.2. Art. 24 ust. 4 ustawy systemowej zakwestionowane brzmienie rzeczywiście uzyskał w 1 stycznia 2003 r. na mocy art. 1 pkt 9 lit. a ustawy nowelizującej. Jednak z dniem wejścia w życie tej ustawy nie nastąpiło wydłużenie do lat 10 terminu przedawnienia należności z tytułu nieopłaconych (i nieprzedawnionych) przed 1 stycznia 2003 r. składek na ubezpieczenie zdrowotne. W tym dniu bowiem obowiązywał jeszcze art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153; dalej: u.u.z.), w myśl którego okres przedawnienia wynosił 5 lat. Również kolejna ustawa dotycząca ubezpieczeń zdrowotnych, tj. ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. Nr 45, poz. 391, ze zm.; dalej: ustawa z 2003 r.), uchylająca u.u.z., w art. 33 ust. 2 wyznaczała 5-letni termin przedawnienia. Zgodnie z tym przepisem – w jego pierwotnym brzmieniu – „należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu z upływem 5 lat, licząc od dnia, w którym składka stała się wymagalna”. Dopiero z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. Nr 121, poz. 1264; dalej: ustawa zmieniająca z 20 kwietnia 2004 r.) zostało wprowadzone odesłanie do ustawy systemowej w zakresie ustalania terminów przedawnienia należności składkowych na ubezpieczenie zdrowotne. Art. 17 pkt 1 lit. a ustawy zmieniającej z 20 kwietnia 2004 r. nadał bowiem nowe brzmienie art. 33 ust. 2 ustawy

o ubezpieczeniu zdrowotnym z 2003 r. Przepis ten wszedł w życie 1 lipca 2004 r. Od tego dnia, na mocy odesłania z art. 33 ust. 2 ustawy z 2003 r., w sprawach należności powstałych z tytułu dotychczas nieopłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, znalazł zastosowanie art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2003 r. Dziesięcioletni okres przedawnienia odnosi się więc do składek na ubezpieczenie zdrowotne wymagalnych przed 1 lipca 2004 r. i nieprzedawnionych do 30 czerwca 2004 r. (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. akt III AUa, 1083/06, OSA nr 8/2008, poz. 28).

2.2.3. Kolejna ustawa dotycząca ubezpieczeń zdrowotnych – tj. u.ś.o.z. – weszła w życie 1 października 2004 r. Ustawa ta – aktualnie obowiązująca – w art. 93 ust. 2 reguluje termin przedawnienia w taki sam sposób, jak regulował to art. 33 ust. 2 ustawy z 23 stycznia 2003 r. Zgodnie z obowiązującym art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. „należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne ulegają przedawnieniu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych”.

2.2.4. Odnosząc powyższe ustalenia do zakresu zaskarżenia przedstawionego przez sąd pytający, Trybunał zauważa, że art. 24 ust. 4 ustawy systemowej nie zawiera całej zakwestionowanej przez sąd pytający normy prawnej. Przepis ten odnosi się bowiem jedynie do należności składkowych regulowanych ustawą systemową, do których nie zaliczają się należności z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Sąd zaś kwestionuje normę regulującą termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Jednakże art. 24 ust. 4 ustawy systemowej ma zastosowanie do tego typu należności, nie od 1 stycznia 2003 r. (jak wskazane zostało w pytaniu prawnym), lecz od 1 lipca 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 20 kwietnia 2004 r., która w art. 33 ust. 2 ustawy z 2003 r. wprowadziła odesłanie do art. 24 ust. 4 ustawy systemowej. Ustawa z 2003 r. przestała obowiązywać 1 października 2004 r., kiedy to weszła w życie ustawa o świadczeniach. Art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. powtarza treść dawnego art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym z 2003 r.

2.2.5. Mając to na względzie, Trybunał stwierdza, że sąd pytający kwestionuje normę rekonstruowaną obecnie z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w związku z art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. Sąd wskazuje przy tym na utrwaloną interpretację wspomnianych przepisów, która nakazuje stosować art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. w związku z art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach do należności powstałych przed tą datą, a nieprzedawnionych do 31 grudnia 2002 r.

2.2.6. Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego w zakresie, w jakim wskazuje on na błędne ustalenie w pytaniu sądu daty relewantnej dla problemu konstytucyjnego przedstawionego Trybunałowi do rozstrzygnięcia. Z racji rekonstruowania zakwestionowanej normy prawnej z dwóch przepisów: art. 24 ust. 4 ustawy systemowej oraz art. 93 ust. 2 ustawy o świadczeniach, właściwą datą dookreślającą treść pytania nie może być 1 lipca 2004 r., lecz 1 października 2004 r., a więc dzień wejścia w życie u.ś.o.z.

2.2.7. Zasadność tego stanowiska wynika stąd, że chociaż treść art. 33 ust. 2 ustawy z 2003 r. została powtórzona w art. 93 ust. 2 u.ś.o.z., to zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału uchylenie przepisu, a następnie powtórzenie jego treści w nowym akcie normatywnym oznacza powstanie nowej normy prawnej (por. orzeczenie TK z 20 września 1988 r., sygn. Uw 6/88, OTK w 1988 r., poz. 3; postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69). Brak jest przy tym jakichkolwiek reguł intertemporalnych, które sugerowałyby zastosowanie przez sąd pytający uchylonego art. 33 ust. 2 ustawy z 2003 r. Dlatego też to art. 93 ust. 2 u.ś.o.z., a nie art. 33 ust. 2 ustawy z 2003 r. będzie stanowić (wraz z art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r.) podstawę prawną orzeczenia sądu. W konsekwencji relewantną datą dla postawionego przez sąd pytania prawnego nie jest 1 lipca 2004 r., lecz 1 października 2004 r. Z tym dniem bowiem obowiązującymi podstawami prawnymi rekonstrukcji kwestionowanej normy prawnej są art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. w związku z art. 93 ust. 2 u.ś.o.z.

2.2.8. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przedmiotem pytania prawnego może być każdy przepis, którego wykorzystanie sąd rozważy lub zamierza rozważyć przy poszukiwaniu normy dla jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy (*vide* – wyrok Trybunału z 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 58). Niemniej jednak, dla spełnienia wymagania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego niezbędne jest istnienie takiej zależności między odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, która oparta jest „na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadane zostało pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego, w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne” (postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

2.2.9. Trybunał stwierdza, że dla ustalenia, czy do składek na ubezpieczenie zdrowotne, wymagalnych przed dniem zmiany terminu przedawnienia (1 lipca 2004 r.), ma zastosowanie art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w związku z art. 93 ust. 2 u.ś.o.z. i w związku z art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym z 2003 r. (w brzmieniu



nadany ustawą zmieniającą z 20 kwietnia 2004 r.), wskazany w pytaniu prawnym dzień 1 stycznia 2003 r. (jako dzień wejścia w życie art. 24 ust. 4 ustawy systemowej dla składek na ubezpieczenie społeczne) nie ma znaczenia prawnego. Dlatego brak jest związku między rozstrzygnięciem sądu pytającego a rozstrzygnięciem Trybunału o zgodności z Konstytucją art. 24 ust. 4 ustawy systemowej, rozumianego w ten sposób, że ma on zastosowanie do należności powstałych przed 1 stycznia 2003 r. a nieprzedawnionych do 31 grudnia 2002 r. Brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, warunkującej dopuszczalność orzekania w sprawach zainicjowanych pytaniem prawnym sądu, oznacza konieczność umorzenia – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – postępowania w części dotyczącej art. 24 ust. 4 ustawy systemowej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., rozumianego w ten sposób, że ma zastosowanie do należności powstałych przed tym dniem, a nieprzedawnionych do 31 grudnia 2002 r.

2.2.10. Ubocznie Trybunał zaznacza, że sąd nie wykazał związku między zarzutem niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego o charakterze intertemporalnym a treścią normatywną art. 24 ust. 4 ustawy systemowej. Jeżeli, zdaniem sądu, ustawodawca miał obowiązek ustanowić reguły intertemporalne, to nie można ich łączyć z treścią art. 24 ust. 4. Przepis ten nie ma bowiem charakteru intertemporalnego i nawet w zmienionej formie – biorąc pod uwagę zasady techniki prawodawczej – trudno byłoby uzasadnić zawarcie w nim wyraźnej reguły intertemporalnej, wykluczającej stosowanie nowej normy prawnej wobec określonej kategorii stosunków prawnych. Sąd nie neguje przy tym ani możliwości wydłużenia okresu przedawnienia, ani też możliwości dokonania tego wydłużenia na podstawie reguły bezpośredniego działania ustawy nowej. Twierdzi jednak, że w takim wypadku reguła ta powinna być *explicite* wyrażona w przepisie, a nie być wynikiem *implicite* przyjmowanego założenia, zgodnie z którym wobec braku wyraźnej odmiennej decyzji ustawodawcy należy stosować zmienioną normę. Zdaniem sądu, brak bezpośredniego wyrażenia w przepisach przejściowych tej reguły narusza zasadę zaufania. Swą argumentację sąd opiera jednak tylko na tezie, że konstytucyjny standard wymaga, by norma intertemporalna była wyraźnie wyrażona w przepisie. Ten argument sądu jest nietrafny, ponieważ nie chodzi o to, by reguła intertemporalna koniecznie była ustanowiona wprost w przepisie przejściowym (nie ma takiego standardu konstytucyjnego), tylko o to, by: po pierwsze, obowiązywanie określonej reguły nie budziło wątpliwości (w razie wątpliwości mógłby powstać stan niepewności prawnej, godzący w zaufanie); po drugie zaś, aby zastosowana reguła nie godziła w zasady konstytucyjne. Brak szerszej argumentacji na poparcie tego zarzutu uzasadnia wnioski o umorzenie postępowania również ze względu na niespełnienie wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy TK – przedstawienia uzasadnienia pytania prawnego.

2.2.11. Wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego wywołał ponadto sam termin przedawnienia. Uzasadnienie tego zarzutu ograniczył on jednakże do stwierdzenia, że dziesięcioletni termin przedawnienia jest zbyt długi dla świadczeń o charakterze okresowym, banki archiwizują odpowiednie dokumenty płatnicze przez okres pięciu lat, a płatnik składek zaprzestał prowadzenia działalności rodzącej obowiązek ich odprowadzania. Brak szerszej argumentacji sądu pytającego na poparcie tych dwóch zarzutów świadczy o dwóch kumulatywnych przesłankach umorzenia postępowania w tej sprawie, wobec niedopuszczalności orzekania: braku spełnienia przesłanki funkcjonalnej oraz nieprzedstawienia uzasadnienia pytania prawnego.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 21

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 lutego 2013 r.  
**Sygn. akt SK 28/11**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Piotr Tuleja  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 lutego 2013 r., wniosku pełnomocnika skarżącego Janusza B. o zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego przed Trybunałem Konstytucyjnym,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić wniosku.**

UZASADNIENIE

I

1. Na rozprawie 29 stycznia 2013 r., podczas której Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargę konstytucyjną o sygn. SK 28/11, pełnomocnik skarżącego Janusza B. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Wyrokiem z 29 stycznia 2013 r., po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej Janusza B., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej odwołanie przysługuje do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 54 ust. 5 zdanie pierwsze tej ustawy jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), o zwrocie kosztów postępowania przed Trybunałem orzeka się wraz z wyrokiem uwzględniającym skargę konstytucyjną. W wydanym w sprawie o sygn. SK 28/11 wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej odwołanie przysługuje do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz o zgodności art. 54 ust. 5 zdanie pierwsze tej ustawy z art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. A zatem Trybunał nie uwzględnił skargi konstytucyjnej.

W razie nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może orzec zwrot kosztów postępowania tylko „w uzasadnionych przypadkach” (art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK). Zwrot kosztów

postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK ma charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady ogólnej.

Obowiązek wykazania, że – pomimo nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej – zachodzi „uzasadniony przypadek”, o którym mowa w ustawie o TK, ciąży na zainteresowanym pełnomocniku skarżącego. W rozpatrywanej sprawie pełnomocnik skarżącego w żaden sposób nie uzasadnił przedstawionego wniosku, a Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się okoliczności, które pozwoliłyby na zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 22

### POSTANOWIENIE z dnia 26 lutego 2013 r. Sygn. akt S 1/13

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Miroslaw Granat  
Marek Kotlinowski  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

w związku z wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11, Dz. U. poz. 193),

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

**w trybie art. 4 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) przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące stwierdzonych uchyleń w przepisach ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.), dotyczących wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.**

#### UZASADNIENIE

1. W wyroku z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11 (Dz. U. poz. 193), Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in. o zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach) z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.).

Przedmiotem oceny był zespół przepisów ustawy o dochodach, określających obowiązek gmin oraz powiatów (a więc także miast na prawach powiatu), w tym miasta stołecznego Warszawy i miasta Krakowa, dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych). Wnioskodawcy – Rada Miasta Stołecznego Warszawy i Rada Miasta Krakowa – zakwestionowali przede wszystkim regulacje określające sposób identyfikowania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych oraz sposób kalkulacji tych wpłat, a także przepisy, według których identyfikuje się beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy tworzące mechanizm tzw. poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie stanowią nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego i nie naruszają zasady adekwatności, wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie każda regulacja zawierająca błędne rozwiązania prawne, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych lub społecznych jest *per se* niezgodna z Konstytucją. Trybunał uznał, że oceniane regulacje znajdują usprawiedliwienie w świetle norm konstytucyjnych, jednak dostrzegł, że nie stanowią one rozwiązania optymalnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał mankamenty obowiązującej regulacji i postanowił zasygnalizować Sejmowi konieczność kontynuowania działań ustawodawczych zmierzających do zrationalizowania wysokości wpłat wyrównawczych (tzw. janosikowe) i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprawdzie w wyroku, że istniejące kryteria mieszczą się w standardzie konstytucyjnym. Dostrzegł jednak, że ich selektywność może prowadzić do dysfunkcji podczas realizowania celu ustawy. Trybunał nie stwierdził w niniejszej sprawie pominięcia prawodawczego, gdyż z Konstytucji nie wynika jeden określony model wpłat wyrównawczych. Z Konstytucji nie wynika więc określony katalog kryteriów, które powinien stosować ustawodawca, wyodrębniając beneficjentów i podmioty zobowiązane do dokonywania wpłat. Wskazana dysfunkcja może jednak w przyszłości prowadzić do naruszenia Konstytucji, dlatego Trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne.

3. Po przeanalizowaniu przepisów ustawy o dochodach oraz danych przedstawionych przez uczestników postępowania i Ministra Finansów można wskazać wady mechanizmu, które mają dysfunkcyjny wpływ na jego optymalne działanie. Należy podkreślić, że ustawa o dochodach, obowiązująca od 2004 r., działa obecnie w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych. Rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny wnioski dowiodły, że zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości obowiązującej metody ustalania wysokości wpłat wyrównawczych i doprowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej niektórych (zwłaszcza największych) płatników.

Nie jest rolą Trybunału określanie celów ustawy ani sposobów ich realizacji. Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że pogłębiające się dysfunkcje w tym zakresie, w przypadku dalszego pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, mogą prowadzić do naruszenia zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

4. Na tle obowiązujących przepisów wskazać należy w szczególności te regulacje, które rodzą wątpliwości w kontekście realizacji celu instytucji poziomego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

4.1. Krytycznie należy ocenić przede wszystkim selektywny dobór kryteriów określania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych. Choć dobrane kryteria mają charakter obiektywny, to jednak zarówno kryterium liczby mieszkańców, jak i kryterium dochodu podatkowego zostały wykorzystane bez wystarczającej analizy skutków takiego doboru.

W szczególności kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia specyfiki dużych jednostek samorządu terytorialnego, takich jak Warszawa i Kraków, oraz struktury demograficznej czy sezonowego przyływu ludności w miejscowościach atrakcyjnych turystycznie czy leczniczo, na co pozwoliłoby np. ustalenie współczynnika ludnościowego. Co więcej, obecnie obowiązująca ustawa o dochodach przewiduje, że ilekroć w ustawie jest mowa o liczbie mieszkańców rozumie się przez to liczbę mieszkańców faktycznie zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub obszarze kraju, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego; takie rozwiązanie oznacza, że liczba mieszkańców obliczana jest na podstawie danych sprzed dwóch lat w stosunku do roku budżetowego.

4.2. W przypadku kryteriów identyfikacji beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej ustawodawca powinien rozważyć, czy optymalnym rozwiązaniem jest ograniczenie tych kryteriów jedynie do wybranych wydatków i wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, czy też – ze względu na cel mechanizmu wyrównywania poziomego – trafniejsze byłoby uwzględnienie ogółu dochodów publicznoprawnych ustalonych w ustawie i podstawowych wydatków własnych jednostek samorządu terytorialnego odniesionych każdorazowo do danego szczebla jednostek samorządu terytorialnego.

4.3. Dodatkowa dysfunkcja mechanizmu wiąże się z zasadą, że kryterium dochodowe, które ma decydujący wpływ na powstanie samego obowiązku dokonywania wpłat, jak i ich wysokość w danym roku budżetowym,

powiązane jest z określonymi dochodami, osiągniętymi przez jednostki samorządu terytorialnego dwa lata wcześniej (dane za rok poprzedzający rok bazowy). Jak dowodzi praktyka, sytuacja danej jednostki samorządu lokalnego może się w tym okresie radykalnie zmienić. Przyjmując, że taka regulacja pozwala bazować na najbardziej aktualnych danych, uzasadnione jest stosowanie w określonych sytuacjach instrumentów korygujących bądź np. wprowadzenie granicy „ostrożnościowej” wpłat (tak np. w projekcie nowelizacji ustawy o dochodach).

4.4. Jako dysfunkcję mechanizmu wyrównania poziomego należy wskazać także sytuację, w której suma środków przeznaczonych dla wszystkich gmin – beneficjentów części równoważącej subwencji ogólnej w sposób stały jest mniejsza niż suma kwot wpłacanych do budżetu państwa przez gminy – płatników. To może wskazywać, że obowiązkowe wpłaty samorządów w części gminnej w znaczny sposób przewyższały potrzeby wyrównawcze. Różnica w ostatnich latach przekraczała 28% sumy zebranych kwot. Kwoty pozostałe z niewykorzystanych wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej zasilają przy tym rezerwę, którą dysponuje Minister Finansów, bez wskazania ustawowych przesłanek podziału tej rezerwy.

5. Trybunał zasygnalizował zasadnicze wady regulacji, mając świadomość, że obowiązujący model wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest jedynym z możliwych modeli redystrybucji części środków „bogatszych” jednostek samorządu terytorialnego. Jak podniósł sam Marszałek Sejmu, w pisemnym stanowisku do sprawy o sygn. K 14/11, zmieniające się warunki życia społecznego, a co za tym idzie funkcjonowania samorządów, jak również dynamika procesów gospodarczych, mogą uzasadnić odejście od aktualnych rozwiązań i przyjęcie przez prawodawcę innych rozwiązań w sferze finansów komunalnych. Należy podkreślić, że w Sejmie znajdują się projekty ustaw o zmianie ustawy o dochodach (rozpatrywane wspólnie: projekt obywatelski – druk sejmowy nr 19, projekt komisyjny – druk sejmowy nr 230 oraz projekt obywatelski – druk sejmowy nr 848), które mogą stanowić punkt wyjścia do wprowadzenia stosownych zmian. Selektywność kryteriów, dwuletni termin oraz brak mechanizmu korygującego może w przyszłości doprowadzić do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego ma przyczynić się do zapobieżenia takiej sytuacji. Trybunał zwraca uwagę, że w dotychczasowej działalności orzeczniczej takie „prewencyjne” postanowienia były wydawane. W razie braku reakcji ustawodawcy były też następnie wydawane wyroki stwierdzające niekonstytucyjność przepisów (np. zob. postanowienie TK z 2 marca 2004 r., sygn. S 1/04, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 24 oraz wyrok z 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16).

Prace legislacyjne w parlamencie dają sposobność do pogłębionej analizy przepisów ustawy o dochodach i takiej ich zmiany, która pozwoli zahamować niekorzystne skutki mechanizmu wyrównania poziomego. Brak podjęcia stosownych działań legislacyjnych i dalsze pogłębianie się negatywnych dla finansów jednostek samorządu terytorialnego skutków działania mechanizmu nie wyklucza podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny (na podstawie stosownego wniosku) ponownej oceny krytykowanych regulacji z punktu widzenia ich konstytucyjności.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 23

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 27 lutego 2013 r.  
**Sygn. akt SK 47/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lutego 2013 r., skargi konstytucyjnej Tomasza W. o zbadanie zgodności:

art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, o których po raz pierwszy rozstrzygał sąd drugiej instancji, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 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. W skardze konstytucyjnej z 4 maja 2010 r. Tomasz W. wniósł o stwierdzenie, że art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, o których po raz pierwszy rozstrzygał sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący (adwokat wpisany na listę adwokatów prowadzoną przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu) został wyznaczony jako pełnomocnik z urzędu do sporządzenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu. Po zapoznaniu się ze sprawą skarżący uznał, iż brak jest podstaw prawnych do wykonania powierzonej mu czynności procesowej. Sporządził zatem opinię prawną, którą przekazał reprezentowanej wnioskodawczyni, Dziekanowi Okręgowej Rady Adwokackiej, oraz poinformował o niej Sąd Okręgowy. Następnie zwrócił się do sądu o zasądzenie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, ale mimo wezwania do uzupełnienia braków formalnych nie przedstawił sądowi wspomnianej opinii prawnej, wyjaśniając, że informacje w niej zawarte objęte są tajemnicą adwokacką. Postanowieniem z 29 marca 2010 r. (sygn. akt II Co 4/09) Sąd Okręgowy we Wrocławiu odmówił przyznania skarżącemu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu wnioskodawczyni. Już po wniesieniu skargi konstytucyjnej skarżący złożył zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego, które zostało odrzucone postanowieniem Sądu Najwyższego z 14 lipca 2010 r. (sygn. akt V CZ 51/10).

1.2. W uzasadnieniu przedłożonej skargi konstytucyjnej wskazano, że postanowienie sądu drugiej instancji rozstrzygające po raz pierwszy o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej realizowanej z urzędu nie podlega zaskarżeniu. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego, koszty te nie są bowiem zaliczane do kategorii kosztów procesu, a obowiązek ich pokrycia przez Skarb Państwa ma charakter publicznoprawny. To znaczy, zdaniem skarżącego, że droga do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej nie została przewidziana, co doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych gwarancji wynikających z przywołanych w skardze wzorców kontroli. W ocenie skarżącego, brak jest uzasadnionych powodów, dla których pełnomocnik świadczący pomoc prawną z urzędu, nie będąc usatysfakcjonowany rozstrzygnięciem dotyczącym jego wynagrodzenia, nie ma możliwości zakwestionowania tego rodzaju decyzji i zbadania tej sprawy w postępowaniu sądowym toczącym się w drugiej instancji. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że możliwość taką przyznano biegłemu w odniesieniu do przysługującego mu wynagrodzenia. Prowadzi to do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej pełnomocnika ustanowionego z urzędu oraz biegłych.

2. Marszałek Sejmu pismem z 4 stycznia 2013 r. przedłożył stanowisko w imieniu 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).

Zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiot i zakres kontroli oraz powołane wzorce są w badanej sprawie identyczne z tymi, które Trybunał Konstytucyjny ocenił w postępowaniu zakończonym wyrokiem z 30 października 2012 r. o sygn. SK 20/11 (Dz. U. poz. 1254). Oznacza to zaistnienie przesłanki zbędności orzekania w sprawie przedstawionej obecnie do rozpatrzenia Trybunału, a tym samym skutkuje koniecznością umorzenia tego postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. Udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. W piśmie z 17 września 2012 r. Rzecznik zajął stanowisko, że kwestionowany art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich, nawiązując do stanowiska wyrażonego w orzecnictwie Sądu Najwyższego, dowodził, że rozstrzygnięcie o ponoszonych przez Skarb Państwa kosztach nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji nie jest orzeczeniem o kosztach procesu. Nie jest więc ono identyfikowane jako jedno z postanowień sądu drugiej instancji, na które może zostać wniesione zażalenie podlegające rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy. Tego rodzaju sytuacja pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, stanowiącej jeden z aspektów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Obowiązek poszanowania wspomnianej zasady wiąże się m.in. z koniecznością zapewnienia środków prawnych umożliwiających kontrolę orzeczeń, w ramach których sąd po raz pierwszy orzeka o wolnościach i prawach jednostek. Rzecznik wskazywał również, że przepis kwestionowany w skardze konstytucyjnej różnicuje sytuację prawną pełnomocników działających w postępowaniu cywilnym w zależności od tego, czy pochodzą oni z wyboru, czy są pełnomocnikami z urzędu. Przepis ten odmiennie kształtuje bowiem możliwości wystąpienia z zażaleniem na postanowienie sądu rozstrzygające o wynagrodzeniu w zależności od statusu pełnomocników. Jak wyjaśniał Rzecznik, świadczenie pieniężne należne pełnomocnikowi z wyboru zaliczane jest zawsze do kosztów procesu w rozumieniu przepisów k.p.c. Inaczej przedstawia się sytuacja pełnomocnika z urzędu, którego wynagrodzenie zasądzone od Skarbu Państwa w sytuacji przegranej sprawy nie jest wliczane do tego rodzaju kosztów. To znaczy, że postanowienie sądu rozstrzygające w przedmiocie wynagrodzenia takiego pełnomocnika nie jest objęte zakresem kwestionowanego art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., a tym samym nie podlega zażaleniu. Prowadzi to – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej pełnomocników występujących w postępowaniu cywilnym w zależności od ich statusu, a tym samym świadczy o niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również zarzut niezgodności art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, polegający na naruszeniu zasady proporcjonalności. W ocenie Rzecznika, ograniczenie możliwości zażalenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji nie jest konieczne. Brak jest racjonalnego związku między zastosowanym ograniczeniem a prawdopodobnymi celami ustawodawcy, identyfikowanymi przez Rzecznika jako dążenie do zwiększenia szybkości postępowania oraz obniżenia kosztów funkcjonowania aparatu wymiaru sprawiedliwości. Cele te można bowiem osiągnąć używając innych środków. Nie są to także wartości, których

osiągnięcie może uzasadniać tak daleko idące ograniczenie ochrony prawnej pełnomocnika z urzędu w zakresie przysługujących mu praw majątkowych.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 24 lutego 2012 r. zajął stanowisko, że kwestionowany art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Rekonstruując przedmiot zaskarżenia, Prokurator Generalny podkreślił, że skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie dotyczy pominięcia prawodawczego. Przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu problem odnosi się zatem do treści, której ustawodawca nie zawarł w ramach kwestionowanej regulacji, a którą powinien był uwzględnić, biorąc pod uwagę obowiązujący standard konstytucyjny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, standard ten wynika z wymogu sprawiedliwości proceduralnej, stanowiącej jeden z elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Uwzględniając ów wymóg, ustawodawca powinien w taki sposób ukształtować rozwiązania proceduralne, aby umożliwić pełnomocnikowi skuteczną ochronę jego prawa do wynagrodzenia obejmującego koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu. Prokurator zaznaczył, że kwestia wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu dotyczy gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności osoby wykonującej zawód adwokata lub radcy prawnego – swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz prawa do sądowej ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu – w tym wypadku pełnomocnika z urzędu – wiąże się ściśle z koniecznością urzeczywistnienia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Wyłączenie możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji rozstrzygającego o przyznaniu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu nie może być uzasadnione dążeniem do przyspieszenia postępowania. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu dotyczy bowiem wyłącznie sfery jego praw i nie wpływa w żadnym razie na sytuację stron postępowania toczącego się przed sądem. W konsekwencji – w ocenie Prokuratora Generalnego – wyłączenie zaskarżalności wspomnianego postanowienia sądu nie znajduje uzasadnienia w przesłankach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że wskazane przez skarżącego wzorce kontroli w postaci art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatne do oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator wskazał, że dyspozycją art. 176 ust. 1 Konstytucji objęte są jedynie orzeczenia kończące postępowanie w pierwszej instancji. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu nie jest elementem materialnym wyroku sądowego rozstrzygającego spór prawny. Zasada dwuinstancyjności nie wymaga natomiast, aby w każdej sprawie mającej w istocie rzeczy charakter incydentalny, a więc niezwiązany z merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, istniał środek zaskarżenia do sądu wyższej instancji. Prokurator Generalny zaznaczył również, że orzeczenia zapadające w kwestiach incydentalnych zaistniałych w postępowaniu odwoławczym, są rozstrzygnięciami wydanymi w drugiej instancji, nawet jeżeli sąd odwoławczy orzeka o nich po raz pierwszy. Nie można przy tym przyjąć, że „orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji” jest każde orzeczenie, którym sąd po raz pierwszy rozstrzyga daną kwestię. Z tego względu art. 78 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli uregulowań dotyczących tego rodzaju orzeczeń.

Wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny nie dopatrywał się w badanej sprawie naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie, nie można bowiem mówić o zróżnicowaniu sytuacji prawnej pełnomocnika z wyboru oraz pełnomocnika z urzędu. W ramach rozbudowanej argumentacji Prokurator Generalny dokonał pogłębionej analizy istniejących uregulowań odnoszących się do problematyki kosztów procesu, w tym także kosztów zastępstwa procesowego. Prokurator zaznaczył, że w wypadku wygranego procesu sąd rozstrzyga o kosztach oraz o wynagrodzeniu pełnomocnika, niezależnie od tego, czy strona była reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, czy z urzędu. Wynagrodzenie pełnomocnika – niezależnie od jego statusu – nie wchodzi natomiast w skład kosztów procesu przegranego przez stronę. W ocenie Prokuratora, brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji nie wynika ze statusu podmiotu zobowiązanego do zapłaty kosztów zastępstwa procesowego. Wiąże się bowiem z tym, czy koszty te zaliczane są do kosztów procesu, czy też nie. Jak szczegółowo wyjaśnia Prokurator Generalny, nieprawdziwe jest twierdzenie, że pełnomocnik z wyboru ma większe możliwości wystąpienia z zażaleniem na postanowienie o wysokości przysługującego mu wynagrodzenia niż pełnomocnik z urzędu. Nie można zatem – posługując się cechą relewantną odwołującą się do statusu pełnomocnika strony – wskazywać na niezgodność art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.



## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunkiem wstępnym merytorycznego rozpatrzenia zarzutów stawianych przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie hierarchicznej kontroli norm jest ustalenie, czy prowadzenie konkretnego postępowania wszczętego przed Trybunałem Konstytucyjnym jest możliwe. Na każdym etapie postępowania Trybunał ma zatem obowiązek badać, czy wydanie orzeczenia nie jest zbędne lub niedopuszczalne. Stwierdzenie występowania negatywnej przesłanki procesowej, wyłączającej dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Zgodnie z powołanym art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Występowanie tej negatywnej przesłanki procesowej identyfikowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z sytuacją, w której Trybunał dokonał już uprzednio kontroli kwestionowanego unormowania, uznając je za niekonstytucyjne. Stwierdzenie tożsamości przedmiotu oraz wzorca kontroli w sprawie toczącej się przed Trybunałem z wcześniejszą sprawą, zakończoną usunięciem kwestionowanej normy z systemu prawa, aktualizuje przesłankę zbędności orzekania. W takiej sytuacji osiągnięty został bowiem podstawowy cel postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jakim jest wyeliminowanie z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją. Taki sam skutek następuje wówczas, kiedy Trybunał wskazuje brak unormowania, bez którego, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, powstaje stan niekonstytucyjności (por. m.in. postanowienia z: 13 maja 2008 r., sygn. K 26/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 67, cz. II, pkt 2 uzasadnienia; 8 maja 2012 r., sygn. P 52/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 54, cz. II, pkt 4 uzasadnienia; 16 maja 2012 r., sygn. SK 29/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 60, cz. II, pkt 2.1 uzasadnienia).

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., wskazując na zakresową niezgodność tego unormowania z Konstytucją. Skarżący stwierdził, że przepis ten w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, o których po raz pierwszy rozstrzygał sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji.

Zaskarżony przepis był już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 30 października 2012 r. o sygn. SK 20/11 (Dz. U. poz. 1254) Trybunał orzekł, że art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 i art. 78 Konstytucji. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zwrot kosztów pomocy prawnej udzielanej stronie z urzędu jest elementem wynagrodzenia za usługę wykonywaną przez wyznaczonego pełnomocnika i powinien podlegać ochronie przewidzianej dla praw majątkowych. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu należy traktować jak „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, co oznacza jednocześnie obowiązek jej rozpatrzenia w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Badany przez Trybunał art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., z uwagi na to, iż nie przewidywał możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji odmawiające przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej stronie z urzędu, uznany został za niezgodny z konstytucyjnym standardem określonym w powołanych wzorcach kontroli. Przepis ten został zatem, w podanym tu zakresie, uznany za wadliwy ze względu na stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny pominięcie ustawodawcze. Chociaż więc powołane orzeczenie odnosi się do nieobowiązującego stanu prawnego, zawiera jednocześnie ostateczną, a przy tym negatywną ocenę uregulowania, które nie przewidywało skutecznego mechanizmu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu w zakresie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie przed sądem drugiej instancji.

3. Postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną w niniejszej sprawie dotyczy tożsamego z powołanym wyrokiem o sygn. SK 20/11 przedmiotu kontroli, jakim jest art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. Kwestionując konstytucyjność tego przepisu, skarżący wskazał na jego wadliwość wynikającą z braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji rozstrzygającego po raz pierwszy o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej realizowanej z urzędu. Skarżący domagał się zatem zbadania art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. w tym zakresie, w jakim przepis ten nie dawał podstawy prawnej do kwestionowania decyzji sądu drugiej instancji w przedmiocie wynagrodzenia

przysługującego pełnomocnikowi z urzędu. Warto zaznaczyć, że zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej w odniesieniu do art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. dotyczyły stanu prawnego sprzed 3 maja 2012 r., gdyż zarówno ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach skarżącego, jak i sama skarga sporządzone zostały w pierwszej połowie 2010 r.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, można jednoznacznie stwierdzić, że zarówno przedmiot kontroli, jak i zarzuty sformułowane przez skarżącego w niniejszej sprawie, pozostają w pełni tożsame z analogicznymi elementami wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 20/11. Wskazany tutaj wyrok dotyczył nie tylko tego samego przepisu k.p.c. w tym samym brzmieniu (obowiązującym do 2 maja 2012 r.), ale jednocześnie wskazywał na wadliwość tego uregulowania właśnie w takim zakresie, w jakim zostało ono zakwestionowane w bieżącej sprawie. W rezultacie można stwierdzić, że w rozpatrywanej obecnie skardze konstytucyjnej skarżący zażądał przeprowadzenia kontroli konstytucyjności art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. w taki sam sposób, w jaki kontrola ta została już uprzednio przeprowadzona.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 20/11 zidentyfikował wadliwość art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., wynikającą z posłużenia się przez ustawodawcę uregulowaniem niepełnym, a przez to niespełniającym wymogów konstytucyjnych. Fakt ten ma zasadnicze znaczenie dla niniejszego postępowania. Skutkuje bowiem koniecznością jego umorzenia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na wystąpienie przesłanki zbędności orzekania (por. postanowienia TK z: 28 kwietnia 2010 r., sygn. P 10/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 41, cz. II, pkt 2 uzasadnienia; 12 kwietnia 2012 r., sygn. P 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 47, cz. II uzasadnienia; 9 października 2012 r., sygn. SK 22/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 113, cz. II, pkt 4 uzasadnienia). Stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanego art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. spowodowało osiągnięcie podstawowego celu kontroli realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w warunkach przywołanej sprawy. Trybunał zidentyfikował brak unormowania, którego pominięcie powodowało niezgodność z Konstytucją. Ponowne wypowiedzanie się na temat tego samego i dostrzeżonego uprzednio braku jest więc całkowicie bezprzedmiotowe i musi skutkować umorzeniem niniejszego postępowania z powodu zbędności orzekania.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 15/10	– wyrok z dnia 26 lutego 2013 r.,	18	249
K 6/12	– wyrok z dnia 12 lutego 2013 r.,	16	211
P 25/10	– postanowienie z dnia 13 lutego 2013 r.,	20	273
P 14/11	– wyrok z dnia 19 lutego 2013 r.,	17	237
S 1/13	– postanowienie z dnia 26 lutego 2013 r.,	22	283
SK 12/11	– wyrok z dnia 26 lutego 2013 r.,	19	261
SK 28/11	– postanowienie z dnia 13 lutego 2013 r.,	21	282
SK 47/12	– postanowienie z dnia 27 lutego 2013 r.,	23	286

## SKOROWIDZ AKTÓW NORMATYWNYCH

### I

**KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ** z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946):

**art. 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16), w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17), w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18), w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19), p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20), p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 7** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

**art. 17 ust. 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 20** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 21** – w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19)

**art. 22** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18), p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 24** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 31 ust. 3** – w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19), p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 32** – p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 32 ust. 1** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17), p. 13.02.2013, SK 28/11 (poz. 21)

**art. 45 ust. 1** – p. 13.02.2013, SK 28/11 (poz. 21), p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 42 ust. 2** – p. 13.02.2013, SK 28/11 (poz. 21)

**art. 64** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18), w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19), p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 64 ust. 1 i 3** – w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19)

**art. 65** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 67 ust. 1** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

**art. 78** – p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 84** – w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19)

**art. 167 ust. 1, 2 i 4** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 176 ust. 1** – p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 191 ust. 1 pkt 4** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 191 ust. 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

### 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. 4 ust. 2** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze** – p. 13.02.2013, SK 28/11 (poz. 21)

**art. 32** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 32 ust. 1** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

**art. 32 ust. 1 pkt 4** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16), w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17), w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18), p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16), w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17), w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18), w. 26.02.2013, SK 12/11, (poz. 19), p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20), p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

### III

#### INNE AKTY NORMATYWNE

USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. – **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r.

Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524 i Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539, z 2009 r. Nr 195, poz. 1501 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 182, poz. 1228 i Nr 254, poz. 1700, z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 34, poz. 173, Nr 106, poz. 622 i Nr 186, poz. 1100 oraz z 2012 r. poz. 1101 i 1529):

**art. 64 § 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058 z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691 i Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2356 z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 169, poz. 1413, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 226, poz. 1656, Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 61, poz. 418, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794 i Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 67, poz. 571, Nr 69, poz. 592 i 593, Nr 131, poz. 1075, Nr 179, poz. 1395 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 3, poz. 13, Nr 7, poz. 45, Nr 24, poz. 125, Nr 40, poz. 229, Nr 108, poz. 684, Nr 109, poz. 724, Nr 125, poz. 842, Nr 152, poz. 1018, Nr 155, poz. 1037, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 215, poz. 1418, Nr 217, poz. 1435, z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 482, Nr 92, poz. 531, Nr 112, poz. 654, Nr 129, poz. 735, Nr 138, poz. 806 i 807, Nr 144, poz. 854, Nr 149, poz. 887, Nr 224, poz. 1342, Nr 233, poz. 1381, Nr 234, poz. 1391, z 2012 r. poz. 908, 1254, 1529, 1445 oraz z 2013 r. poz. 142):

**art. 232** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

**art. 394<sup>1</sup> § 1 pkt 2** – p. 27.02.2013, SK 47/12 (poz. 23)

**art. 767 § 4** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

**art. 823** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

**art. 824** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

**art. 825** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

**art. 1153<sup>1</sup>** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

USTAWA z dnia 26 maja 1982 r. – **Prawo o adwokaturze** (Dz. U. 2009 r. Nr 146, poz. 1188, Nr 166, poz. 1317, Nr 210, poz. 1628 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 7, poz. 45, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830):

**art. 1 ust. 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 4** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 4 ust. 1a** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 4a ust. 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 9 ust. 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

**art. 25 ust. 3** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 58 pkt 1 i 9** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 59 ust. 1 i 3** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 65 ust. 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 65 pkt 1-4** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. b** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 66 ust. 1 pkt 5** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a-b** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 66 ust. 2 pkt 3** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 68 ust. 2** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 68 ust. 3 pkt 3, 5** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 68 ust. 4, 6** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 68 ust. 6a i b** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75 ust. 3** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75a** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75b ust. 2, 3 i 8** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75c ust. 4** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75 e** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75e ust. 5, 7 i 11** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75f ust. 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 75f ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 77** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 77a** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 77a ust. 1-13** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 77a ust. 2 pkt 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78 ust. 1, 3, 4, 8, 9 i 15** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78a ust. 4 pkt 6** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78a ust. 5** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78d, e, h** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78d ust. 1-13** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78e ust. 1-6** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)  
**art. 78h ust. 1-14** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. **o radcach prawnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830):

**art. 8 ust. 1** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

USTAWA z dnia 10 grudnia 1993 r. **o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin** (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 559, z 2008 r. Nr 208, poz. 1308, z 2009 r. Nr 24, poz. 145, Nr 79, poz. 669, Nr 95, poz. 785 i Nr 161, poz. 1278, z 2010 r. Nr 27, poz. 141, Nr 36, poz. 204, Nr 113, poz. 745 i Nr 167, poz. 1130 oraz z 2012 r. poz. 664 i 1529):

**ogólnie** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

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. 11** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

**art. 12** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

**art. 25** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

**art. 32 ust. 3** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

- art. 34 ust. 1 i 2** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 42** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 42 ust. 1** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 44** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 44 ust. 1** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 45 ust. 1 pkt 2b** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 45 ust. 2 pkt 2** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 46 ust. 1-3** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

USTAWA z dnia 6 lutego 1997 r. o  **powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym** (Dz. U. Nr 28, poz. 153 i Nr 75, poz. 468, z 1998 r. Nr 117, poz. 756, Nr 137, poz. 887, Nr 144, poz. 929 i Nr 162, poz. 1116, z 1999 r. Nr 45, poz. 439, Nr 49, poz. 483, Nr 63, poz. 700, Nr 70, poz. 777, Nr 72, poz. 802, Nr 109, poz. 1236 i Nr 110, poz. 1255 i 1256, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 18, poz. 230, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1311 i 1324, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 88, poz. 961, Nr 97, poz. 1050, Nr 126, poz. 1382 i 1384 i Nr 154, poz. 1796 i 1801 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 83, poz. 749, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1689, Nr 230, poz. 1920 i Nr 241, poz. 2074): (*uchylony*)

- art. 8 pkt 1 lit. c** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- art. 26 ust. 1 i 3** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

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, 1529):

- art. 82** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 88** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

USTAWA z dnia 31 lipca 1997 r. o  **zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe i niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 117, poz. 751):  
**ogólnie** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

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, 1544):

- art. 3** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 3 ust. 2 pkt 3 in fine** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 4** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 8 ust. 4, 11** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 11 ust. 1** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 21** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 39** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 49 ust. 1-2, 5, 7-10** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 63 ust. 4** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19
- art. 79 ust. 1** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. **o systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725, z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808, Nr 171, poz. 1016, Nr 197, poz. 1170, Nr 199, poz. 1175, Nr 232, poz. 1378 i Nr 291, poz. 1706 oraz z 2012 r. poz. 611, 637, 769, 1342 i 1548):

- art. 24 ust. 2 i 4** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- art. 28 ust. 2 i 3** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- art. 40 ust. 1d** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- art. 47 ust. 3, 3c, 13 i 14** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

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, poz. 251, 637, 664 i 1548):

- art. 135** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)
- art. 135 ust. 2 i 3** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. **o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów** (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, z 2002 r. Nr 23, poz. 221, Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152 i Nr 190, poz. 1864, z 2004 r. Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 150, poz. 1247, z 2008 r. Nr 210, poz. 1321, z 2010 r. Nr 200, poz. 1326 oraz z 2012 r. poz. 951):

- art. 54 ust. 4 i 5** – p. 13.02.2013, SK 28/11 (poz. 21)

USTAWA z dnia 18 września 2001 r. **o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 130, poz. 1452):

- ogólnie** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

USTAWA z dnia 18 grudnia 2002 r. **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 241, poz. 2074 oraz z 2004 r. Nr 121, poz. 1264 i Nr 173, poz. 1808):

- art. 1 pkt 9 lit. a – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

USTAWA z dnia 23 stycznia 2003 r. **o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia** (Dz. U. Nr 45, poz. 391, Nr 73, poz. 660, Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 166, poz. 1609, Nr 190, poz. 1864, Nr 202, poz. 1956, Nr 210, poz. 2037, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255 oraz z 2004 r. Nr 5, poz. 37, Nr 19, poz. 177, Nr 64, poz. 593, Nr 93, poz. 892 i 896, Nr 96, poz. 959, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546 i Nr 187, poz. 1925):

(uchylony)

- ogólnie** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- art. 33** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- art. 33 ust. 2** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

USTAWA z dnia 28 lutego 2003 r. – **Prawo upadłościowe i naprawcze** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1112 i 1529):

- art. 157 ust. 1 i 3** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)
- art. 541** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)
- art. 541 ust. 2** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)
- art. 545** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

USTAWA z dnia 14 marca 2003 r. **o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki** (Dz. U. Nr 65, poz. 595, z 2005 r. Nr 164, poz. 1365, z 2010 r. Nr 96, poz. 620, Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 84, poz. 455):

- art. 5** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 6** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 12** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 13** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)



USTAWA z dnia 12 czerwca 2003 r. – **Prawo pocztowe** (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 47, poz. 278 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 171, poz. 1016 oraz z 2012 r. poz. 951 i 1445): *(uchylony)*

**art. 26 ust. 2** – w. 19.02.2013, P 14/11 (poz. 17)

USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. **o dochodach jednostek samorządu terytorialnego** (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385 oraz z 2012 r. poz. 354):

**art. 29 ust. 1** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 20 ust. 3-5** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 21** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 21a** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 22 ust. 3-5** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 23** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 23a** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 29 ust. 2** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

**art. 30 ust. 1 i 2** – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

USTAWA z dnia 20 kwietnia 2004 r. **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 121, poz. 1264): *(uchylony)*

**ogólnie** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

**art. 17 pkt 1 lit. a** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

USTAWA z dnia 27 sierpnia 2004 r. **o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych** (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, Nr 216, poz. 1367, Nr 225, poz. 1486, Nr 227, poz. 1505, Nr 234, poz. 1570 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 22, poz. 120, Nr 26, poz. 157, Nr 38, poz. 299, Nr 92, poz. 753, Nr 97, poz. 800, Nr 98, poz. 817, Nr 111, poz. 918, Nr 118, poz. 989, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1278 i Nr 178, poz. 1374 oraz z 2010 r. Nr 50, poz. 301, Nr 107, poz. 679, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 165, poz. 1116, Nr 182, poz. 1228, Nr 205, poz. 1363, Nr 225, poz. 1465, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1723 i 1725, z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 73, poz. 390, Nr 81, poz. 440, Nr 106, poz. 622, Nr 112, poz. 654, Nr 113, poz. 657, Nr 122, poz. 696, Nr 138, poz. 808, Nr 149, poz. 887, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1203 i Nr 232, poz. 1378 oraz z 2012 r. poz. 123, 1016, 1342 i 1548):

**art. 93** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

**art. 93 ust. 2** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

USTAWA z dnia 8 lipca 2005 r. **o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa** (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, Nr 264, poz. 2205, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 79, poz. 660 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2012 r. poz. 1544):

**ogólnie** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

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):

**ogólnie** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

**art. 6** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

**art. 17** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

USTAWA z dnia 15 czerwca 2007 r. **o licencji syndyka** (Dz. U. Nr 123, poz. 850, z 2009 r. Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 239, poz. 1590 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622):

**art. 1-3** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 3 ust. 1** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 3 ust. 1 pkt 10** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 8** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 8 ust. 2** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

**art. 25** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

USTAWA z dnia 23 stycznia 2009 r. o **Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230):

- art. 17** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 25** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 25 ust. 3** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 28** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 29** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

USTAWA z dnia 20 lutego 2009 r. o **zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie** (Dz. U. Nr 37, poz. 286): (*uchylony*)

- art. 1 pkt 5** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 1 pkt 7 lit. b** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- art. 1 pkt 23, 24, 25 27** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

USTAWA z dnia 12 lutego 2010 r. o **zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji** (Dz. U. Nr 40, poz. 228):

- ogólnie** – w. 26.02.2013, SK 12/11, poz. 19

USTAWA z dnia 29 października 2010 r. o **zmianie ustawy o licencji syndyka** (Dz. U. Nr 239, poz. 1590): (*uchylony*)

- art. 1** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)
- art. 9** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

EUROPEJSKA **Karta Samorządu Lokalnego** sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107):

- art. 9 ust. 1, 2 i 5 – p. 26.02.2013, S 1/13 (poz. 22)

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – **Prawo upadłościowe** (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, z 1994 r. Nr 1, poz. 1, z 1995 r. Nr 85, poz. 426, z 1996 r. Nr 6, poz. 43, Nr 43, poz. 189, Nr 106, poz. 496 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 54, poz. 349, Nr 117, poz. 751, Nr 121, poz. 770 i Nr 140, poz. 940, z 1998 r. Nr 117, poz. 756, z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 84, poz. 948, Nr 94, poz. 1037 i Nr 114, poz. 1193, z 2001 r. Nr 3, poz. 18, z 2004 r. Nr 232, poz. 2338 oraz z 2007 r. Nr 225, poz. 1670): (*uchylony*)

- ogólnie** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)
- art. 14 § 1 pkt 3** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)
- art. 14 § 4** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w **sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczenia składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze** (Dz. U. Nr 165, poz. 1197, z 1999 r. Nr 55, poz. 574 oraz z 2001 r. Nr 120, poz. 1281): (*uchylony*)

- ogólnie** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)
- § 3 ust. 6** – p. 13.02.2013, P 25/10 (poz. 20)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1998 r. w **sprawie szczególnych kwalifikacji oraz warunków wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości** (Dz. U. Nr 55, poz. 359 oraz z 2003 r. Nr 60, poz. 535): (*uchylony*)

- ogólnie** – w. 26.02.2013, K 15/10 (poz. 18)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 czerwca 2009 r. w **sprawie odbywania aplikacji ogólnej, sędziowskiej oraz prokuratorskiej** (Dz. U. Nr 107, poz. 895): (*uchylony*)

- § 3** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)
- § 4** – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego (Dz. U. Nr 163, poz. 1301, z 2011 r. Nr 103, poz. 599 oraz z 2012 r. poz. 700, 1326 i 1453):

§ 5 ust. 3 – w. 12.02.2013, K 6/12 (poz. 16).

*Opracowanie:*  
*Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### Adwokatura:

- egzamin adwokacki: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16
- Naczelna Rada Adwokacka: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16
  - dopuszczalność inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16

### Egzekucja:

- egzekucyjne postępowanie:
  - umorzenie: w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19

### Emerytura i renty:

- emerytura żołnierzy i służb mundurowych: w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17

### Komornicy:

- charakter: w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19
- opłata egzekucyjna: w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19
  - obniżenie przez sąd: w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19

### Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym:

- kryteria kontroli konstytucyjności:
  - w przypadku badania przepisów zmieniających: p. 13.02.2013, sygn. P 25/10, poz. 20
- odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego: w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17
- umorzenie postępowania:
  - ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (orzekania): w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16; w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17; w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18; p. 13.02.2013, sygn. P 25/10, poz. 20
  - ze względu na zbędność wydania wyroku (orzekania): w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19; p. 27.02.2013, sygn. SK 47/12, poz. 23
- związanie granicami wniosku, skargi konstytucyjnej, pytania prawnego:
  - i zasada falsa demonstratio non nocet: w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17
- zwrot kosztów postępowania: p. 13.02.2013, sygn. SK 28/11, poz. 21

### Praw nabytych ochrony zasada:

- przesłanki dopuszczalności ograniczeń: w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18

### Prawnicze zawody reglamentowane:

- piecza samorządów prawniczych: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16
- wpis na listę bez odbycia aplikacji i złożenia egzaminu
  - przesłanka odpowiedniej praktyki prawniczej: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16

### Przyzwoitej legislacji zasady (również: poprawnej, prawidłowej):

- jednolitość i spójność systemu prawnego: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16
- precyzyjność i jasność (komunikatywność) przepisów: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16

### Proporcjonalności zasada:

- jako przesłanka ograniczenia wolności lub prawa: w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19

### Pytanie prawne:

- przesłanki dopuszczalności:
  - związek między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sądowym w konkretnej sprawie (przesłanka funkcjonalna): w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17; p. 13.02.2013, sygn. P 25/10, poz. 20

### Samorząd terytorialny:

- dochody jednostek samorządu terytorialnego: w. 31.01.2013, sygn. K 14/11, poz. 7
  - subwencja ogólna gmin (wyrównanie poziome): p. 26.02.2013, sygn. S 1/13, poz. 22

### Samorząd zawodowy (art. 17 Konstytucji):

- sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji): w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16

### Sprawiedliwości społecznej zasada:

- a zasada równości: w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17

### Szkolnictwo wyższe i nauka:

- stopnie naukowe:
  - doktor nauk prawnych: w. 12.02.2013, sygn. K 6/12, poz. 16

### Trybunał Konstytucyjny:

- brak kompetencji do:
  - kontroli poziomej (horyzontalnej) zgodności norm: w. 19.02.2013, sygn. P 14/11, poz. 17

– postanowienie sygnalizacyjne: p. 26.02.2013, sygn. S 1/13, poz. 22

**Upadłościowe i naprawcze postępowanie:**

– syndyk:

- licencja: w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18
- status prawny: w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18
- wskazywanie przez sąd: w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18

**Własność i inne prawa majątkowe:**

– ograniczanie prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji): w. 26.02.2013, sygn. SK 12/11, poz. 19

**Zaufania do państwa i prawa zasada (tzw. zasada lojalności):**

– istota: w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18  
– zasada ochrony interesów w toku: w. 26.02.2013, sygn. K 15/10, poz. 18

*Opracowanie: Marcin Zieliński  
Redakcja: Kamil Zaradkiewicz  
Zespół Orzecznictwa i Studiów*

---

Wydawca: Biuro Trybunału Konstytucyjnego  
Przygotowanie i opracowanie: Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

---

Drukowano z polecenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego  
Druk: [www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)  
Nakład: 200 egz.

ISSN 1428-6521