



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

---

Seria A

Warszawa, dnia 31 stycznia 2015 r.

Nr 1 (179)

---

## TREŚĆ

poz.

str.

### WYROKI I POSTANOWIENIA

1 – wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r.,	sygn. SK 34/12.....	1
2 – wyrok z dnia 20 stycznia 2015 r.,	sygn. K 39/12.....	19
3 – postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	sygn. K 11/13 .....	36
4 – postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	sygn. K 44/13 .....	38
5 – postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	sygn. SK 17/13.....	46
6 – postanowienie z dnia 14 stycznia 2015 r.,	sygn. P 9/14 .....	56
7 – postanowienie z dnia 15 stycznia 2015 r.,	sygn. P 7/12 .....	62
8 – postanowienie z dnia 21 stycznia 2015 r.,	sygn. K 13/13 .....	79
9 – postanowienie z dnia 28 stycznia 2015 r.,	sygn. SK 34/12.....	87
10 – postanowienie z dnia 28 stycznia 2015 r.,	sygn. SK 15/14.....	88

### Skorowidze:

– orzeczeń według sygnatur .....	95
– aktów normatywnych.....	96
– rzeczowy .....	101

---

---



## 1

**WYROK**  
z dnia 13 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt SK 34/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 stycznia 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki Evolution Gamma sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności: art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego) wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, 993 i 1585) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 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. Evolution Gamma spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca) w skardze konstytucyjnej z 21 września 2010 r. wniosła o orzeczenie, że art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91, ze zm.; dalej: prawo o notariacie) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego) wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 16 stycznia 2015 r. w Dz. U. poz. 85.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującej sprawy:

15 października 2009 r. notariusz odmówił dokonania czynności notarialnych, których stroną miała być skarżąca. W piśmie z 14 listopada 2009 r. skarżąca, działając przez pełnomocników, wezwała notariusza do dokonania tych czynności. Notariusz podtrzymał swoją odmowę w piśmie skierowanym do skarżącej, datowanym na 20 listopada 2009 r. i doręczonym skarżącej 27 listopada 2009 r. Następnie skarżąca, działając na podstawie zaskarżonego art. 83 § 1 prawa o notariacie, wystąpiła do Sądu Okręgowego w Krakowie z zażaleniem na odmowę dokonania czynności notarialnych przez notariusza. Postanowieniem z 8 kwietnia 2010 r. Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział II Cywilny – Odwoławczy oddalił zażalenie skarżącej. Skarżąca zaskarżyła to postanowienie apelacją, którą odrzucił Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział II Cywilny – Odwoławczy postanowieniem z 10 czerwca 2010 r. W postanowieniu o odrzuceniu apelacji sąd wskazał, że sprawa została rozpoznana na rozprawie. W związku z niezawiadomieniem skarżącej o rozprawie apelacyjnej złożyła ona wniosek o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia postanowienia o odrzuceniu apelacji. Postanowieniem z 21 lipca 2010 r. Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział II Cywilny – Odwoławczy postanowił o sprostowaniu oczywistej omyłki pisarskiej w komparcji postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie z 10 czerwca 2010 r. w ten sposób, iż w miejsce słów „na rozprawie” wpisano „na posiedzeniu niejawnym”. Postanowieniem z 21 lipca 2010 r. Sąd Okręgowy w Krakowie umorzył ponadto postępowanie wywołane wnioskiem o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o uzasadnienie postanowienia o odrzuceniu apelacji i doręczenie go wraz z uzasadnieniem oraz odmówił sporządzenia uzasadnienia postanowienia z 10 czerwca 2010 r. o odrzuceniu apelacji. W uzasadnieniu postanowienia z 21 lipca 2010 r. sąd wskazał, że „postanowienie Sądu Okręgowego wydane wskutek rozpoznania zażalenia na odmowę czynności notarialnej nie jest zaskarżalne apelacją w trybie art. 367 § 1 k.p.c., dlatego też złożoną apelację należało odrzucić [na podstawie] – art. 373 k.p.c.”. W uzasadnieniu podkreślono ponadto, że „zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej z art. 83 § 1 prawa o notariacie jest odmianą zażalenia określonego w art. 394 k.p.c. Postępowanie notarialne związane z odmową dokonania czynności notarialnej jest odpowiednikiem postępowania pierwszoinstancyjnego, a zażalenie na tę odmowę służy realizacji nadzoru judykacyjnego nad notariuszem”.

1.2. Skarżąca zakwestionowała normę prawną, którą sądy zastosowały w jej sprawie, wywiedzioną z art. 83 § 1 prawa o notariacie. Norma ta upoważnia osobę zainteresowaną, by w terminie tygodniowym wniosła, za pośrednictwem notariusza, zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę kancelarii notarialnej. Skarżąca podkreśliła, że „nie kwestionuje pozytywnej treści art. 83 § 1 ustawy Prawo o notariacie – a więc tego, co w tym przepisie zostało unormowane – lecz to, czego w nim nie ujęto, ze skutkiem w postaci kolizji z powołanymi standardami konstytucyjnymi”. Jej zdaniem, zaskarżony przepis jest niezgodny ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi, ponieważ nie zawiera „wyraźnego” postanowienia o dopuszczalności zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego wydanego na skutek rozpoznania zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej oraz dlatego, że nie określa w sposób precyzyjny przysługującego podmiotowi skarżącemu rodzaju środka zaskarżenia. Skarżąca wskazała pośrednio, że owa niezgodność jest następstwem przyjętej powszechnie w orzecznictwie, w tym w rozstrzygnięciu wydanym w jej sprawie, interpretacji art. 83 § 1 prawa o notariacie, w szczególności wykładni terminu „zażalenie”, ułożsamianego w judykaturze z zażaleniem, o którym mowa w art. 394 i n. k.p.c.

Podstawowy zarzut skarżącej dotyczył niezgodności kwestionowanej normy z art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu). Niezgodność tę skarżąca uzasadniła trzema argumentami.

Po pierwsze, skoro postępowanie prowadzone przed sądem okręgowym wskutek wniesienia zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej jest, zdaniem sądu, postępowaniem drugoinstancyjnym, to znaczy, że postępowanie pierwszoinstancyjne w tej rangi sprawach prowadzone jest przed notariuszem, który orzeka jako „organ o charakterze sądu”. Skarżąca wskazała, że sprawa odmowy dokonania czynności notarialnej jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, która „powstaje w momencie odmówienia przez notariusza dokonania czynności notarialnej”, a zatem taki spór „musi (...) podlegać rozpoznaniu zgodnie ze standardami konstytucyjnymi przez organ, któremu można przypisać właściwości sądu”. Tymczasem notariusz, jako strona ewentualnego sporu z osobą zainteresowaną, której odmówiono dokonania czynności notarialnej, nie powinien być uważany za organ sądowego postępowania pierwszoinstancyjnego.

Po drugie, postępowanie prowadzone przed notariuszem nie spełnia wymogów sprawiedliwości proceduralnej właściwych dla postępowania sądowego, a które skarżąca wywodzi z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Po trzecie, „odmowa dokonania czynności notarialnej» nie stanowi jakiegokolwiek orzeczenia o cechach wyroku sądowego”, lecz jest „jedynie bezprawnym zaniechaniem notariusza, które podlega zaskarżeniu do sądu powszechnego specyficznym środkiem prawnym”.

Zarzuty naruszenia przez kwestionowaną normę wskazanych wzorców, którymi są art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, skarżąca uzasadniła w sposób lakoniczny, odwołując się do przyjętego przez siebie założenia, iż „postępowanie przed notariuszem nie może być uznane za pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W związku z powyższym, zdaniem skarżącej, skoro ustawodawca zdecydował się poddać działalność notariuszy kontroli sądowej, kontrola ta powinna uwzględniać zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, a zatem „od orzeczenia wydanego po raz pierwszy przez sąd w postępowaniu spełniającym wymogi art. 45 ust. 1 Konstytucji musi przysługiwać środek zaskarżenia do sądu drugiej instancji”.

Jako wzorzec kontroli skarżąca wskazała ponadto wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji, w szczególności nakaz określoności przepisów prawnych, respektowanie której jest warunkiem zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zdaniem skarżącej, art. 83 § 1 prawa o notariacie „nie wprowadza (...) harmonijnego, spójnego i nie budzącego wątpliwości trybu postępowania sądowego z precyzyjnie określonymi zasadami odwoławczymi i zakresem zastosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego”, przez co wywołuje istotne wątpliwości interpretacyjne prowadzące do „niemożliwości oceny przez jednostkę jej podstawowych uprawnień proceduralnych”. Jego podstawową wadą jest wieloznaczność oraz ogólnikowe odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 sierpnia 2012 r. oraz Sejm w piśmie swego Marszałka z 4 stycznia 2013 r. zajęli jednakowe stanowiska, że art. 83 § 1 prawa o notariacie w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wnieśli 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 orzeczenia.

2.1. Zarówno w piśmie Marszałka Sejmu, jak i Prokuratora Generalnego stwierdzono, że zostały spełnione formalne przesłanki skargi konstytucyjnej, określone w art. 79 Konstytucji i art. 46 ustawy o TK, przesądzające o jej dopuszczeniu do merytorycznego rozpoznania. Kwestionowana przez skarżącą norma była bowiem podstawą ostatecznego orzeczenia sądu o jej konstytucyjnych prawach. Konkluzji tej nie zmienia fakt, że przepis wyrażający ową normę nie został wskazany jako podstawa prawna postanowienia Sądu Okręgowego w Krakowie z 10 czerwca 2010 r., a został przywołany w postanowieniu tego sądu z 21 lipca 2010 r. Jak zaznaczono w obu stanowiskach, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, kwestionowany w skardze przepis nie musi być wskazany ani w sentencji, ani w uzasadnieniu ostatecznego rozstrzygnięcia, otwierającego drogę do wniesienia skargi. Decydujące jest bowiem to, czy wyznaczył on treść owego rozstrzygnięcia. Na uzasadnienie tej tezy w obu stanowiskach przytoczono wybrane orzeczenia Trybunału.

Sejm i Prokurator Generalny zakwestionowali natomiast zgodnie dopuszczalność kontroli zaskarżonej normy z art. 2 Konstytucji wskazanym przez skarżącą jako samodzielny wzorzec kontroli, a dokładnie z wyrażoną w tym przepisie zasadą państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji. Przepis ten – jak wskazano w obu stanowiskach – wyraża bowiem normę adresowaną do władz publicznych, w tym do prawodawcy, nakazując im, by we wszystkich działaniach respektowali standardy państwa prawa, a zatem także zasadę poprawnej legislacji. Zasada państwa prawnego nie jest zaś samoistnym źródłem praw podmiotowych jednostki. Przypominając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzili, że powołanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną dopuszczalne jest wyjątkowo, gdy są spełnione określone warunki. Art. 2 ustawy zasadniczej nie może w szczególności „znajdować zastosowania tam, gdzie sama Konstytucja dokonuje precyzyjnie i wyczerpująco określenia zakresu i treści określonego prawa” (wyrok z 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99). Ponadto, wysunięcie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji zobowiązuje skarżącego, by precyzyjnie wskazał te prawa lub wolności, które wywodzi z tego przepisu, a które zostały – jego zdaniem – naruszone.

Zdaniem Sejmu i Prokuratora Generalnego, warunków powyższych skarżąca nie spełniła. Naruszenie zasady poprawnej legislacji, a bardziej szczegółowo, wymagania określoności prawa, powiązała ona z naruszeniem jej praw wskazanych w art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, a więc praw, których treść została określona w Konstytucji. Nie wykazała natomiast przysługującego jej odrębnego prawa wywodzonego z art. 2 ustawy zasadniczej, które zostałoby naruszone. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Sejm oraz Prokurator Generalny wnieśli o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 83 § 1 prawa o notariacie z art. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Przyjmując, że przedmiotem zaskarżenia jest norma wywiedziona z art. 83 § 1 prawa o notariacie w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego wydanego na skutek zażalenia

na odmowę dokonania czynności notarialnej – a więc że przedmiot zaskarżenia został wskazany zakresowo negatywnie – zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny uznali takie sformułowanie zarzutu za dopuszczalne. Przedmiot zaskarżenia zakwalifikowali jako pominięcie prawodawcze, które – zgodnie z ustalonym i powołanym przez nich orzecznictwem TK – podlega kognicji Trybunału.

2.2. Dokonując analizy przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie, Prokurator Generalny stwierdził, że adresem normy wyrażonej w art. 83 § 1 zdanie pierwsze prawa o notariacie jest podmiot, któremu odmówiono dokonania czynności notarialnej (określony przez ustawodawcę jako „osoba zainteresowana”). Podmiot ten został upoważniony do zaskarżenia odmowy dokonania czynności notarialnej do właściwego sądu okręgowego (wcześniej wojewódzkiego). Natomiast adresem normy wyrażonej w zdaniu drugim zaskarżonego przepisu jest także notariusz. Norma nakłada bowiem na niego obowiązek ustosunkowania się do zażalenia i przedstawienia swojego stanowiska sądowi. Aby jednak odtworzyć precyzyjnie treść norm, o których mowa, trzeba – zdaniem Prokuratora Generalnego – uwzględnić postanowienia art. 81 i art. 82 prawa o notariacie oraz rozstrzygnąć dwie fundamentalne kwestie dotyczące: a) charakteru prawnego postępowania notarialnego i statusu notariusza w postępowaniu prowadzonym przed sądem wskutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej oraz b) treści i zakresu pojęć „sprawa” i „zażalenie”.

Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem, sąd okręgowy rozpoznaje zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej jako sąd odwoławczy – sąd drugiej instancji i orzeka na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych. Jest on zatem jedyną instancją sądową w postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia zażalenia, o którym mowa w art. 83 § 1 prawa o notariacie.

Prokurator Generalny przedstawił także rozróżnienie omawianego środka ochrony prawnej oraz innych środków zaskarżenia unormowanych w kodeksie postępowania cywilnego, a określanych terminem „zażalenie”, które to środki inicjują postępowanie sądowe w sprawach cywilnych *sensu stricto*. Referując stanowisko Sądu Najwyższego (dalej: SN) wyrażone w licznych judykatach, Prokurator Generalny zauważył, iż nakaz stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego, bez jednoczesnego doprecyzowania, które z tych przepisów mają być stosowane w pierwszej kolejności, w powiązaniu z nazwaniem środka, o którym mowa w art. 83 § 1 prawa o notariacie, wprost „zażaleniem”, prowadzi do wniosku, iż sąd okręgowy, rozpoznając zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej, jest obowiązany stosować przepisy art. 394 i nast. k.p.c., które dotyczą zażalenia jako środka odwoławczego.

Z uwagi na szczególną pozycję notariusza jako organu w tym postępowaniu oraz status prawny notariusza, będącego organem pomocniczym organów wymiaru sprawiedliwości, Prokurator Generalny podzielił pogląd judykatury, zgodnie z którym „postępowanie notarialne związane z odmową dokonania czynności notarialnej jest (...) odpowiednikiem postępowania pierwszoinstancyjnego, a zażalenie na tę odmowę – instrumentem realizacji nadzoru judykacyjnego nad notariuszem”. W konkluzji przyjął, że postępowanie toczące się na skutek wniesienia zażalenia na podstawie art. 83 § 1 prawa o notariacie jest postępowaniem kontrolnym, skierowanym przeciwko konkretnej decyzji, którą skarżący uważa za wadliwą i nie przybiera ono kształtu procesu pomiędzy osobą zainteresowaną a notariuszem.

Rozważając zarzut naruszenia prawa do sądu, Prokurator Generalny przypomniał o utrwalonych w orzecznictwie TK dwóch aspektach prawa do sądu: o prawie do ochrony jednostki przed arbitralnością władzy, polegającym na możliwości uruchomienia kontroli odwoławczej dotyczącej wydanego orzeczenia czy decyzji, oraz o prawie do wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę te ustalenia, stwierdził, że kwestionowana przez skarżącą norma zapewnia jednostce ochronę przed arbitralnością władzy, bo przewiduje rozpatrzenie sprawy przez sąd (uruchomienie kontroli odwoławczej w razie odmowy dokonania czynności notarialnej), jeżeli zainteresowany tego zażąda. Zdaniem Prokuratora Generalnego, to, że postępowanie sądowe przy rozpatrywaniu zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej ma charakter jednoinstancyjny, nie jest więc sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, według Prokuratora Generalnego, norma wyrażona w tym przepisie nie przyznaje zainteresowanemu (jednostce) prawa do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd przez niego wybrany (na gruncie rozpatrywanej sprawy, zdaniem Prokuratora Generalnego, miały to być sąd powszechny drugiej instancji), procedujący w określonym wprost lub pośrednio w Konstytucji trybie (ten aspekt odróżnia normę wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji od norm wyrażonych w art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji). W końcu Prokurator Generalny stwierdził, że szeroka, przyjęta w orzecznictwie TK, interpretacja pojęcia „sprawy”, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, pozwala na objęcie zakresem tego pojęcia także sytuacji, w której notariusz, jako podmiot wykonujący zadania władzy publicznej, rozstrzyga – na podstawie art. 81 prawa o notariacie – o sprzeczności czynności notarialnej z prawem. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nawet przyjęcie, że sprawa, będąca przedmiotem omawianego postępowania notarialnego, jest sprawą cywilną, nie

oznacza – tak jak przyjęto w skardze – że „jedynie powołany do jej rozpoznania jest sąd powszechny w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego”.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego nie jest elementem ogólnego prawa do sądu, a z orzecznictwa TK wynika, że zastosowanie omawianej zasady ogranicza się do tych spraw, które „od początku do końca” podlegają kognicji sądownictwa. Uznając, że zaskarżona norma jest zgodna z art. 78 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał ponadto, że użyte w kwestionowanym przepisie określenie „zaskarżenie” pozwala na objęcie jego zakresem różnych środków prawnych, „których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”. Zdaniem Prokuratora Generalnego, środek zaskarżenia przewidziany w art. 83 § 1 prawa o notariacie spełnia więc wymagania wynikające z art. 78 Konstytucji, gdyż przyznaje kompetencję do wszczęcia instancyjnej kontroli (zaskarżenia) decyzji podjętej w tzw. postępowaniu notarialnym.

W odniesieniu do zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego Prokurator Generalny wprost stwierdził, że odnosi się ona wyłącznie do sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości, nie obejmuje więc wszystkich kompetencji przyznanych organom władzy sądowniczej. W związku z tym, że postępowanie prowadzone na skutek wniesienia zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej nie ma charakteru sporu pomiędzy stronami (osobą zainteresowaną i notariuszem), nie jest ono postępowaniem, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Podsumowując swoje rozważania, Prokurator Generalny stwierdził zatem, że „przepis [art. 176 ust. 1 Konstytucji] nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zgodności art. 83 § 1 Prawa o notariacie z Konstytucją”.

2.3. W stanowisku Sejmu rekonstrukcję kwestionowanej przez skarżącą normy poprzedzono scharakteryzowaniem odmowy dokonania czynności notarialnej jako instytucji prawnej. Sejm podkreślił, że notariusz ma obowiązek odmowy dokonania czynności notarialnej wyłącznie w przypadku jej sprzeczności z prawem i jego decyzja nie może być arbitralna. Rozwiązanie takie, zdaniem Sejmu, koresponduje z charakterem ustrojowym notariatu i statusem notariusza jako przedstawiciela zawodu zaufania publicznego. Ponadto, na notariusza zostały nałożone liczne obowiązki proceduralne związane z odmową dokonania czynności notarialnej, jak również zostało mu przyznane prawo samokontroli odmowy pod wpływem zażalenia wniesionego przez osobę zainteresowaną.

Rekonstrukcję kwestionowanej normy Sejm przeprowadził uwzględniając dorobek orzecniczy Sądu Najwyższego i stanowiska przedstawicieli doktryny. Zauważył przy tym, że interpretacja kwestionowanego art. 83 § 1 prawa o notariacie budziła wątpliwości w orzecznictwie, jednak w ostatnich latach wykształciło się konsekwentne stanowisko sądów, zgodnie z którym wniesienie zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej nie jest wszczęciem procesu pomiędzy osobą zainteresowaną a notariuszem, a sąd okręgowy, rozpoznając sprawę, orzeka jako sąd odwoławczy.

Omawiając wskazane przez skarżącą wzorce kontroli, Sejm zwrócił uwagę przede wszystkim na cztery elementy konstytucyjnego prawa do sądu, w tym bezstronność i niezawisłość organów władzy sądowniczej, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę. Zdaniem Sejmu, prawo do sądu oznacza jednak przede wszystkim to, że ustawodawca ma obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrywanie spraw przez sądy, a zatem organy władzy sądowniczej o przymiotach niezawisłości i bezstronności. Odwołując się do orzecznictwa TK, Sejm wskazał, że pojęcie „sprawy” należy odnosić przede wszystkim do sporów prawnych między jednostkami, nie zaś do sporów wewnątrz aparatu władzy państwowej, oraz że Konstytucja nakazuje obejmowanie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. W kontekście prawa do sądu Sejm zwrócił także uwagę na rozróżnienie dwóch aspektów prawa do sądu, a mianowicie prawa do wymiaru sprawiedliwości oraz prawa do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjne wolności i prawa jednostki. Zdaniem Sejmu, obydwa powyższe aspekty mogą dotyczyć rozstrzygnięcia sporów o prawo, jednak wyłącznie w odniesieniu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości zasady konstytucyjne nakładają na ustawodawcę obowiązek powierzenia funkcji rozjemczej sądom. Niektóre spory o prawo mogą być zatem wiążąco rozstrzygane przez podmioty niepaństwowe. Zasada prawa do sądu w odniesieniu do takich sporów wymaga, by wiążące rozstrzygnięcia podejmowane przez organy pozasądowe były poddane kontroli sądów. Ponadto Sejm wskazał, że rozstrzygnięcie sporów o prawo, także przez organy pozasądowe, musi odpowiadać określonym wymogom sprawiedliwości proceduralnej, którą należy jednak wywodzić z art. 2 Konstytucji.

Analizując wzorzec wynikający z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, Sejm zwrócił uwagę, że pierwszy z wymienionych przepisów wyraża normę przyznającą prawo podmiotowe do inicjowania kontroli rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych niezależnie od charakteru postępowania, w jakim dane rozstrzygnięcie zapadło, zaś drugi z nich wyraża normę odnoszącą się tylko do postępowania sądowego, i to wyłącznie do takiego postępowania, w którym sąd rozpatruje sprawę „od początku do końca” i rozstrzyga, realizując kompetencję

do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli tego rodzaju sytuacja nie zachodzi, postępowanie kontrolne, zdaniem Sejmu, nie musi mieć charakteru dwuinstancyjnego, a możliwość zaskarżenia pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia organu pozasądowego poprzez poddanie go kontroli sądowej odpowiada wymogom wynikającym z art. 78 Konstytucji.

Oceniając zgodność kwestionowanej normy ze wskazanymi przez skarżącą wzorcami, Sejm najpierw odniósł się do dokonanego przez skarżącą zestawienia statusu prawnego notariusza oraz postępowania notarialnego z konstytucyjnym statusem sądu oraz postępowania sądowego. Zdaniem Sejmu, „nie istnieją podstawy do formułowania wymogu, by organ, który nie może być uznany za sąd, odpowiadał konstytucyjnej charakterystyce sądu; to samo dotyczy oczekiwania, by postępowanie niemające charakteru sądowego spełniało kryteria wymagane przez Konstytucję od postępowania sądowego”. Sejm stwierdził ponadto, że błędne było założenie skarżącej, jakoby wniesienie zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej prowadziło do powstania sporu między osobą zainteresowaną a notariuszem, a rozstrzygnięcie go wymagało procedowania sądu w ramach przypisanej mu funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Sejm wyraził pogląd, że charakter sporu wywołanego wniesieniem omawianego zażalenia nie stoi na przeszkodzie rozstrzygnięciu go w pierwszej instancji przez organ pozasądowy (notariusza). Prawo skarżącej do sądu zostało zapewnione, gdyż z konstytucyjnego punktu widzenia nie jest wymagane, aby sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji była rozpoznawana przez sądy „od początku do końca”. Sejm podkreślił, że „dla spełnienia wymogów konstytucyjnych zasadnicze znaczenie ma to, aby sądowi zostało powierzone ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy”. W konkluzji Sejm wskazał, że „udostępnienie osobie zainteresowanej możliwości zainicjowania postępowania sądowego czyni zadość wymogom prawa do sądu” oraz że regulacja przyjęta w prawie o notariacie „gwarantuje proceduralną możliwość przekazania sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny”, a zatem kwestionowana przez skarżącą norma jest zgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sejm nie podzielił również argumentów skarżącej dotyczących naruszenia przez kwestionowaną normę prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zdaniem Sejmu, za zgodnością kwestionowanej normy z art. 78 Konstytucji przemawia to, iż każdy zainteresowany ma prawo zaskarżenia do sądu rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, w omawianym przypadku – rozstrzygnięcia polegającego na odmowie dokonania czynności notarialnej, pochodzącego od organu pozasądowego. W odniesieniu do wskazanego jako wzorzec art. 176 ust. 1 Konstytucji Sejm wskazał, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego nie wymaga, aby w każdym postępowaniu przewidziane były dwie instancje o charakterze sądowym. Norma wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek ukształtowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego w odniesieniu do tych spraw, w których sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości. W odniesieniu do kwestionowanej normy Sejm stwierdził, że „postępowanie w sprawie zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej nie toczy się w całości przed sądem (...), lecz jedynie jest poddane jego końcowej kontroli”. Sąd rozpatrujący zażalenie wniesione na podstawie art. 83 § 1 prawa o notariacie nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, lecz „działa w celu uchronienia jednostki przed arbitralnością władzy”, mając jednocześnie nadzór judykacyjny nad działalnością notariatu. Sejm zauważył także, że wskazany przez skarżącą jako wzorzec art. 176 ust. 1 Konstytucji nie spełniałby wymagania adekwatności, gdyby nie został powołany w związku z art. 78 Konstytucji. Niemniej jednak Sejm wniósł o stwierdzenie, że kwestionowana norma wyrażona w art. 83 § 1 prawa o notariacie nie jest niezgodna z art. 176 ust. 1 Konstytucji i jest zgodna z art. 78 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 13 stycznia 2015 r. pełnomocnik skarżącej oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Uczestnicy postępowania odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki wskazane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r.



o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ponieważ ona określa „zasady” wnoszenia skargi.

Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna skarżącej spełnia, co do zasady, wymagania stawiane przez Konstytucję i ustawę o TK. Dopuszczalność poszczególnych zarzutów w niej zawartych poddano szczegółowej analizie w dalszej części wyroku.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie skarżąca uczyniła normę wyrażoną w art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie), a mającą treść nadaną jej w orzecznictwie Sądu Najwyższego i utwaloną w praktyce orzeczniczej innych sądów. Norma o tak ukształtowanej treści została zastosowana w sprawie, która stała się podstawą wniesienia przez skarżącą skargi konstytucyjnej. Art. 83 § 1 prawa o notariacie stanowi, że: „Na odmowę dokonania czynności notarialnej osoba zainteresowana może wnieść, w terminie tygodnia, zażalenie do sądu wojewódzkiego właściwego ze względu na siedzibę kancelarii notarialnej. Zażalenie wnosi się za pośrednictwem notariusza, który jest obowiązany ustosunkować się do zażalenia w terminie tygodnia i wraz z zażaleniem przedstawić swoje stanowisko sądowi. Sąd rozpoznaje zażalenie na rozprawie, stosując przepisy Kodeksu postępowania cywilnego”.

W przytoczonym przepisie wyrażono kilka norm prawnych. Pierwsza z nich upoważnia osobę zainteresowaną dokonaniem określonej czynności notarialnej do wniesienia zażalenia na odmowę dokonania tej czynności. Przesłankami skutecznego skorzystania z powyższego uprawnienia są: a) wniesienie zażalenia, w formie przepisanej normami wyrażonymi w przepisach kodeksu postępowania cywilnego o pismach procesowych; b) do właściwego sądu (sądu okręgowego, a we wcześniejszym stanie prawnym wojewódzkiego, właściwego miejscowo ze względu na siedzibę kancelarii notarialnej notariusza, który odmówił dokonania danej czynności notarialnej); c) za pośrednictwem notariusza, który odmówił dokonania danej czynności notarialnej; d) w przepisany ustawowo terminie tygodnia od dnia odmowy dokonania czynności notarialnej.

Druga z norm wyrażonych w omawianym przepisie jest adresowana do notariusza i zobowiązuje go do ustosunkowania się do zażalenia w terminie tygodnia oraz do przedstawienia swojego stanowiska sądowi. Normę tę należy odczytywać w ścisłym powiązaniu z normą wyrażoną w art. 83 § 2 prawa o notariacie, zgodnie z którym „notariusz może, jeżeli uzna zażalenie za słuszne, dokonać czynności notarialnej; w tym przypadku nie nadaje zażaleniu dalszego biegu”.

Trzecia z norm wyrażonych w art. 83 § 1 prawa o notariacie adresowana jest do sądu okręgowego rozpoznającego zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej. Na jej podstawie sąd jest obowiązany do rozpoznania zażalenia na rozprawie, stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Przedmiotem skargi jest wyłącznie pierwsza opisana powyżej norma, mająca charakter normy kompetencyjnej. Podmiotem wyposażonym w kompetencję jest osoba zainteresowana dokonaniem określonej czynności notarialnej, zaś jej adresatami, na których norma ta nakłada określone obowiązki, są notariusz, który odmówił dokonania tej czynności, oraz właściwy sąd okręgowy. Skarżąca ograniczyła przedmiot zaskarżenia, wnosząc o stwierdzenie, że zaskarżona norma jest niezgodna ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego) wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej. Przedmiotem skargi jest zatem wskazane przez skarżącą pominięcie prawodawcze; brak rozwiązania, jakie zgodnie z postanowieniami Konstytucji zaskarżona regulacja powinna, jej zdaniem, zawierać.

2.1. Treść kwestionowanej przez skarżącą normy ukształtowała się i utrwaliła, jak wcześniej zaznaczono, w orzecznictwie sądowym, w szczególności w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Trybunał zaznacza jednak, że wykładnia art. 83 § 1 prawa o notariacie była przedmiotem wątpliwości, znajdujących wyraz w orzecznictwie i wypowiedziach przedstawicieli nauki prawa. Doprowadziły one do dwóch istotnie różniących się interpretacji wskazanego przepisu. Osią wątpliwości była kwalifikacja środka prawnego, określonego w przepisie jako „zażalenie” i przysługującego osobie zainteresowanej w celu zaskarżenia odmowy dokonania czynności notarialnej, a w konsekwencji kwalifikacja postępowania prowadzonego na skutek wniesienia owego zażalenia przed sądem okręgowym (uprzednio wojewódzkim) jako postępowania pierwszoinstancyjnego albo drugoinstancyjnego.

Sprawa zażalenia na odmowę dokonania przez notariusza czynności notarialnej była w Polsce przedmiotem kilku odmiennych regulacji prawnych: rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 84, poz. 609, ze zm.; dalej: rozporządzenie Prezydenta z 1933 r.), ustawy z dnia 25 maja 1951 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106, ze zm.; dalej: prawo o notariacie z 1951 r.), ustawy z dnia 24 maja 1989 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 33, poz. 176, ze zm.; prawo o notariacie z 1989 r.) oraz ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie.

We wszystkich tych regulacjach przyjęto, że notariusz jest obowiązany odmówić dokonania czynności notarialnej, jeżeli jest ona sprzeczna z prawem, a także sprzeciwia się porządkowi publicznemu lub dobremu obyczajom (tak w rozporządzeniu Prezydenta z 1933 r.) albo jest niezgodna z zasadami współżycia społecznego (tak w późniejszych unormowaniach). We wszystkich przewidziano też, że na odmowę dokonania przez notariusza czynności notarialnej przysługuje podmiotowi zainteresowanemu zażalenie.

Na gruncie rozporządzenia Prezydenta z 1933 r. postępowanie inicjowane zażaleniem było dwuinstancyjnym postępowaniem sądowym. Zażalenie wnosilo się do sądu okręgowego, który orzekał postanowieniem w składzie trzech sędziów, przy czym na postanowienie to przysługiwało zażalenie do Sądu Najwyższego. W orzecznictwie sądowym postępowanie to uznano za niesporne (co odpowiada w aktualnej terminologii określeniu „nieprocesowe”), uzasadniając, że występuje w nim tylko jedna strona zainteresowana, manifestuje się w nim wyraźnie interes publiczny, zaś sąd musi mieć swobodę działania, by móc gromadzić dowody i przeprowadzić postępowanie dowodowe.

Na gruncie prawa o notariacie z 1951 r. przyjęto, że zainteresowanemu przysługuje zażalenie do sądu wojewódzkiego, który orzekał postanowieniem na posiedzeniu niejawnym w trybie postępowania niespornego, przy czym postanowienie tego sądu nie podlegało zaskarżeniu. W 1951 r. nastąpiło więc odejście od dwuinstancyjnego postępowania sądowego w sprawach inicjowanych zażaleniem na odmowę dokonania czynności notarialnej.

Z kolei w ustawie prawo o notariacie z 1989 r. ustawodawca jednoznacznie przesądził, że zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej rozstrzyga sąd wojewódzki jako sąd odwoławczy, czyniąc to na rozprawie i stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych; jego postanowienie nie podlegało zaskarżeniu.

W obowiązującej obecnie ustawie prawo o notariacie z 1991 r. pominięto dotychczasowe sformułowanie, że sąd rozpoznaje zażalenie, stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych, oraz że postanowienie sądu nie podlega zaskarżeniu. Wskazano jedynie, że zażalenie podlega rozpoznaniu na rozprawie oraz że sąd stosuje przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 § 1 zdanie drugie tej ustawy). Niejednoznaczność art. 83 § 1 prawa o notariacie dała asumpt do zakwestionowania postępowania, o którym mowa, jako postępowania odwoławczego zarówno w doktrynie (zob. W. Broniewicz, *Istota i rodzaje zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” nr 1/2001, s. 21 i n.), jak i w przywołanym w punkcie 2.1.1 orzecznictwie sądowym.

2.1.1. W postanowieniu z 10 października 2003 r. (sygn. akt II CK 230/03) SN przyjął, że zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej należy traktować na równi z pozwem, a więc jako pismo wszczynające proces cywilny, z wszystkimi tego następstwami, tj. z uznaniem żalącego się za powoda, a notariusza za pozwanego, wyrokiem – jako formą orzeczenia, apelacją i kasacją – jako wyłącznymi środkami odwoławczymi od orzeczeń co do istoty sprawy. Swoje stanowisko SN argumentował m.in. tym, że art. 83 prawa o notariacie nie odsyła wprost do stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych, lecz wskazuje na konieczność stosowania przepisów tej ustawy „w ogóle”, a zatem również przepisów normujących postępowanie procesowe. SN odniósł się również do wieloznaczności ustawowego określenia „zażalenie”, użytego w art. 83 § 1 prawa o notariacie, i stwierdził, że na gruncie kodeksu postępowania cywilnego (w szczególności art. 479<sup>46</sup> i art. 479<sup>49</sup> k.p.c.) jest ono rozumiane nie tylko jako środek zaskarżenia, ale również jako środek wszczynający postępowanie sądowe, a zatem odpowiednik pozwu. Podobne stanowisko zajął SN w postanowieniu z 8 lutego 2007 r. (sygn. akt I CZ 133/06), odrzucając zażalenie wniesione od postanowienia sądu apelacyjnego o odrzuceniu apelacji od postanowienia sądu okręgowego oddalającego zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej. SN przyjął, że na gruncie art. 83 prawa o notariacie postępowanie toczące się przed sądem okręgowym jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, a od wydanych w tym postępowaniu orzeczeń przysługują zwyczajne środki odwoławcze, które rozpoznaje sąd apelacyjny.

Przytoczone powyżej orzeczenia SN są jednak wyjątkami od ugruntowanej linii orzeczniczej, która przyjmuje jednoznacznie odwoławczy (drugoinstancyjny) charakter postępowania toczącego się przed sądem okręgowym na skutek wniesienia zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej oraz obowiązek stosowania przez ten sąd przepisów kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych, w szczególności o zażaleniu w rozumieniu art. 394 i n. k.p.c.

2.1.2. Powyższa linia orzecznicza została zainicjowana uchwałą SN z 28 stycznia 1993 r. (sygn. akt III CZP 166/92), w której sąd, odwołując się do argumentów z wykładni historycznej, wskazał w pierwszej kolejności, iż „założenie, że intencją ustawodawcy było rozpoznawanie zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej w dwóch instancjach, w procesie wydaje się zbyt daleko idące”, a następnie stwierdził, że zażalenie, o którym mowa w art. 83 § 1 prawa o notariacie, należy traktować tak jak instytucję o tej samej nazwie uregulowaną w przepisach kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych. W konkluzji SN przyjął, że sąd wojewódzki rozpoznający zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej jest obowiązany do stosowania

przepisów kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych. Takie samo stanowisko zajęto w uchwale SN z 9 lutego 1993 r. (sygn. akt III CZP 5/93).

Z kolei w postanowieniu z 11 lutego 1997 r. (sygn. akt II CKN 65/96) SN stwierdził wprost, że sąd wojewódzki, rozpoznając zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej, działa jako sąd odwoławczy (sąd drugiej instancji). SN zwrócił wprawdzie uwagę na to, że sąd wojewódzki jest w tego rodzaju sprawie jedyną instancją sądową, jednak postanowienie tego sądu należy kwalifikować jako postanowienie kończące postępowanie w sprawie, w szczególności może być ono kwalifikowane jako postanowienie merytoryczne.

Ugruntowane już stanowisko zostało rozwinięte w postanowieniu SN z 19 kwietnia 2001 r. (sygn. akt IV CKN 335/00). Odwołując się do przytoczonych wyżej orzeczeń, SN stwierdził, że „specyfika postępowania z zakresu prawa o notariacie polega na tym, że zaskarżeniu zażaleniem nie podlega orzeczenie sądu wydane w postępowaniu nieprocesowym. Postępowanie takie nie toczy się w ogóle przed wniesieniem zażalenia, dlatego nie ma w nim miejsca wniosek wszczynający postępowanie w rozumieniu art. 506 k.p.c.”. Zdaniem SN, postępowanie sądowe w tego rodzaju sprawach rozpoczyna się dopiero w fazie odwoławczej (zażaleniowej). W kolejnym judykacie, postanowieniu SN z 18 marca 2005 r. (sygn. akt III CZP 93/04), przyjęto, że sąd okręgowy, rozpoznający zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej jako sąd drugiej instancji i stosujący przepisy kodeksu postępowania cywilnego o środkach odwoławczych, może przedstawić, w trybie art. 390 § 1 k.p.c., SN do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

Rozbudowaną argumentację, opartą na dyrektywach wykładni językowej, systemowej i historycznej, przemawiającą za przyjęciem we wcześniejszych orzeczeniach rozumieniem przepisu art. 83 § 1 prawa o notariacie, zaprezentował SN w uchwale z 1 czerwca 2007 r. (sygn. akt III CZP 42/07). Podkreślił w niej, że wykładnia językowa w art. 83 § 1 prawa o notariacie, w którym zestawiono pojęcie „zażalenia” z nakazem stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego, prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż chodzi w nim o środek zaskarżenia uregulowany w art. 394 i n. k.p.c. Określając zakres przepisów stosowanych zgodnie z odesłaniem w art. 83 § 1 prawa o notariacie, SN wskazał, że zastosowanie przepisów o zażaleniu (art. 394 i n. k.p.c.) nie wyklucza, a nawet przesądza o konieczności, stosowania przepisów o postępowaniu apelacyjnym (na podstawie odesłania w art. 397 § 2 k.p.c.), a w konsekwencji również o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 391 § 1 k.p.c.), z zastrzeżeniem, iż pierwszeństwo przysługuje oczywiście art. 83 prawa o notariacie. SN wskazał także, że określenie przez ustawodawcę przedmiotu zaskarżenia jako decyzji merytorycznej notariusza, niebędącej czynnością decyzyjną sądu lub przewodniczącą dotyczącą kwestii *stricte* formalnych, nie sprzeciwia się kwalifikacji omawianego zażalenia jako odmiany środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 394 i n. k.p.c. Odwołując się do nakazu rozpoznania zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej na rozprawie, SN zauważył, że jest to regulacja szczególna w stosunku do art. 397 § 1 k.p.c., jednocześnie zaznaczając, że wyraźne wskazanie w art. 83 § 1 prawa o notariacie sposobu rozpoznania zażalenia (rozprawa, posiedzenie niejawne) byłoby bezprzedmiotowe, gdyby sąd okręgowy rozpoznawał sprawę w postępowaniu procesowym jako sąd pierwszej instancji, a to z uwagi na ogólną zasadę jawności posiedzeń sądowych oraz rozpoznawania spraw na rozprawie (art. 148 § 1 k.p.c.). W konkluzji rozważań opartych na dyrektywach wykładni językowej SN wskazał także, że „w art. 82 prawa o notariacie jest mowa o zaskarżeniu odmowy, użycie bowiem słowa «zaskarżenie» skłania do przyjęcia, że zażalenie przewidziane w art. 83 § 1 prawa o notariacie jest środkiem zaskarżenia, a nie wszczynającym postępowanie, który należy traktować na równi z pozwem”. W uchwale z 1 czerwca 2007 r. SN odniósł się również do charakteru samej odmowy dokonania czynności notarialnej przez notariusza (art. 81 prawa o notariacie), która wymaga od niego oceny zgodności zamierzonej czynności z prawem. Wskazał, że „dokonując tej oceny, notariusz pełni funkcję gwaranta bezpieczeństwa obrotu prawnego, zapobiega bowiem funkcjonowaniu w tym obrocie czynności, które byłyby niezgodne z prawem”, a ponadto działa jako funkcjonariusz publiczny i organ pomocniczy wobec organów wymiaru sprawiedliwości. W uchwale tej SN uznał za uzasadnione wyodrębnienie tzw. postępowania notarialnego i stwierdził, że należy je identyfikować z czynnościami podejmowanymi przez notariusza w związku z realizacją jego funkcji i wypełniania ciążących na nim obowiązków. SN zajął stanowisko, że „decyzja notariusza o odmowie dokonania czynności notarialnej, będąca wyrazem jego oceny co do spełnienia ustawowo określonych przesłanek wyłączających dokonanie tej czynności, jest więc tym, co może stanowić substrat zaskarżenia do sądu. Postępowanie notarialne związane z odmową dokonania czynności notarialnej jest zatem odpowiednikiem postępowania pierwszoinstancyjnego, a zażalenie na tę odmowę – instrumentem realizacji nadzoru judykacyjnego nad notariuszem”. W związku z powyższym SN w sposób pośredni wskazał, że w jego ocenie, rozwiązanie przyjęte w art. 83 § 1 prawa o notariacie jest zgodne z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Identyczne stanowisko zajął SN w dwóch uchwałach z tego samego dnia, 1 czerwca 2007 r. (sygn. akt III CZP 41/07 oraz III CZP 38/07). W tej ostatniej uchwale SN wskazał dodatkowo, że sąd okręgowy rozpoznający zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej orzeka jako sąd drugiej instancji – w razie uwzględnienia zażalenia, uchyla odmowę dokonania czynności notarialnej.

2.1.3. Ostateczne ugruntowanie omawianej linii orzeczniczej przyniosła uchwała składu 7 sędziów SN z 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt III CZP 86/10), której brzmienie: „sąd okręgowy, rozpoznając zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej, orzeka jako sąd drugiej instancji”, nie pozostawia wątpliwości co do przyjmowanej powszechnie w orzecznictwie wykładni zaskarżonego art. 83 § 1 prawa o notariacie. W uchwale z 7 grudnia 2010 r. SN powtórzył w dużej mierze argumentację przyjętą przez składy SN w omówionych wyżej uchwałach i postanowieniach. Podkreślił w szczególności, że „wyraźne odwołanie [w art. 83 § 1 prawa o notariacie] do przepisów kodeksu postępowania cywilnego stanowi istotny argument przemawiający za tezą, że chodzi o środek zaskarżenia uregulowany w art. 394 k.p.c.”. Odwołując się do innych typów zażalenia uregulowanych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego (zażalenie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty oraz regulacji transportu kolejowego), SN wskazał, że w tych sprawach zażalenie „wszczyna postępowanie w kwestiach wпадkowych z punktu widzenia przedmiotu postępowania przed właściwym urzędem regulacyjnym”, zaś przepisy „wyraźnie posługują się pojęciem «sprawy», która zostaje zainicjowana przez wniesienie zażalenia”, a zatem z wykładni całokształtu przepisów regulujących te postępowania wynika, że wniesienie zażalenia ma w tych przypadkach na celu zainicjowanie postępowania pierwszoinstancyjnego. Zdaniem SN, podobnych argumentów nie można odnieść do zażalenia, o którym mowa w art. 83 § 1 prawa o notariacie. W tym kontekście sąd wskazał w szczególności, że osoba zainteresowana, korzystając z prawa do zaskarżenia odmowy dokonania czynności notarialnej, działa w celu zmiany niekorzystnej dla niej decyzji notariusza. Omawiany środek prawny nie skutkuje, zdaniem SN, „wszczęciem postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sporu powstałego między notariuszem a osobą, której odmówiono dokonania czynności”, SN stwierdził natomiast, że „w tym wypadku chodzi o wszczęcie postępowania kontrolnego; postępowania, skierowanego przeciwko konkretnej decyzji, która – zdaniem skarżącego – jest wadliwa i z tego względu wymaga uchylecia lub zmiany”. Odwołując się do literatury i orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do art. 78 Konstytucji, SN wskazał na konieczność szerokiego rozumienia pojęcia „zaskarżenia”; powinno być ono rozumiane jako „rodzaj aktywności podmiotów, uczestników postępowania, skierowanej przeciwko konkretnej decyzji”, stanowiącej „realizację prawa do poddania kontroli poprawności wydanej decyzji”, niezależnie od podstawy i charakteru prawnego środka służącego realizacji powyższego prawa. Zdaniem SN, argumentem za uznaniem środka prawnego przewidzianego w art. 83 § 1 prawa o notariacie za środek zaskarżenia jest również możliwość uwzględnienia zażalenia przez notariusza, taka jak w postępowaniu cywilnym przysługuje sądowi, wydającemu zaskarżone postanowienie (art. 395 § 2 k.p.c.) w trybie tzw. autokontroli. SN zwrócił też uwagę, że w przypadku gdy ustawodawca wiąże z wydaniem niekorzystnej dla danego podmiotu decyzji prawo do wytoczenia powództwa, czyli poddania powstałego sporu przed sąd, nie używa pojęcia „zaskarżenia”, lecz wskazuje, że osobie zainteresowanej przysługuje prawo do wniesienia odwołania lub wytoczenia powództwa. W dalszej części uzasadnienia uchwały SN przytoczył argumenty odnoszące się do art. 82 i art. 83 § 1 zdanie drugie prawa o notariacie, wskazując, że „czynności notariusza, jakie powinien podjąć w związku z wniesieniem zażalenia (...) odpowiadają czynnościom podejmowanym w tzw. postępowaniu międzyinstancyjnym”, co również przemawia za uznaniem postępowania toczącego się przed sądem okręgowym za postępowanie drugoinstancyjne. Następnie SN wskazał na zbieżność terminologii przyjętej przez ustawodawcę w prawie o notariacie z terminologią używaną w ogólnej ustawie procesowej. W tym celu SN zestawiał brzmienie kwestionowanego przepisu z brzmieniem art. 6 i art. 110 prawa o notariacie, które – regulując instytucje wniosku o zwolnienie strony czynności notarialnej od ponoszenia wynagrodzenia notariusza oraz wniosku o zezwolenie na wydanie wypisu aktu notarialnego innym osobom niż strony oraz te osoby, dla których zastrzeżono prawo otrzymania wypisu w akcie notarialnym – konsekwentnie posługują się pojęciem „wniosku”, co ma przesądzać o tym, że postępowania toczące się na skutek wniesienia tego rodzaju wniosków mają charakter postępowań nieprocesowych. Wskazuje na to nie tylko wykładnia językowa powyższych przepisów, lecz również wykładnia systemowa. SN podkreślił odmiennosc regulacji powyższych instytucji oraz instytucji zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej. Następnie SN odwołał się do argumentów historycznych oraz do charakteru będącej przedmiotem zażalenia decyzji notariusza.

2.2. Na gruncie normy prawnej o treści ukształtowanej w przytoczonym orzecznictwie sądowym problem konstytucyjny w rozpatrywanej przez Trybunał sprawie sprowadza się do pytania, czy ze względu na treść art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji odmowa dokonania czynności notarialnej musi podlegać dwuinstancyjnej kontroli sądowej.

3. Charakter prawny instytucji uregulowanej w kwestionowanym art. 83 § 1 prawa o notariacie należy, zdaniem Trybunału, odczytywać z uwzględnieniem norm wyznaczających status prawny notariusza. W art. 1 § 1 prawa o notariacie ustawodawca wyznaczył zakres zadań, do których wykonywania powołani są notariusze. Obejmuje on

dokonywanie czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (czynności notarialnych). Status prawny notariusza w sposób najbardziej ogólny reguluje norma wyrażona w art. 2 § 1 prawa o notariacie, zgodnie z którą notariusz w zakresie swoich upoważnień działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Charakterystyka statusu prawnego notariusza wymaga jednak również uwzględnienia reguł wyznaczających prawnoustrojowy status notariatu, publicznoprawny charakter aktu powołania notariusza, jego obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego oraz kompetencje do dokonywania szeregu czynności o charakterze urzędowym, o których mowa w art. 7 prawa o notariacie.

3.1. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie analizował, orzekając w różnych sprawach, status prawny notariusza. W wyroku z 10 grudnia 2003 r. (sygn. K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101) Trybunał wskazał, że „notariusz jest nie tylko osobą zaufania publicznego, ale pełni jednocześnie funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości”. W wyroku tym Trybunał podkreślił, że notariusz traktowany jest z punktu widzenia przepisów prawno-karnych jako funkcjonariusz publiczny i podlega ochronie przysługującej funkcjonariuszom publicznym, a ponadto wykonuje czynności o charakterze urzędowym (jako płatnik podatków i opłat). Trybunał zwrócił także uwagę na to, że w odniesieniu do wielu czynności ustawodawca wymaga, aby były dokonywane z udziałem notariusza. Ponadto w wyroku tym podkreślono szczególnie walor dowodowy czynności notarialnych dokonanych zgodnie z prawem (dokumenty mające charakter urzędowy, art. 2 § 2 prawa o notariacie) oraz doniosłość związanych z tymi czynnościami skutków prawnych. Stanowisko to podzielił Trybunał w wyroku z 26 marca 2008 r. (sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28), wskazując nadto na szczególne miejsce notariuszy w systemie instytucji pomocy prawnej. Do prawnego statusu notariusza Trybunał odwołał się także w postanowieniu z 17 grudnia 2008 r. (sygn. Ts 255/07, OTK ZU nr 6/B/2008, poz. 233), w którym wskazał na niejednorodny status prawny notariusza, który z jednej strony prowadzi działalność gospodarczą na własne ryzyko, z drugiej zaś strony jest funkcjonariuszem publicznym. Dokonując porównania obydwu aspektów statusu prawnego notariusza w kontekście konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, Trybunał stwierdził jednak wyraźnie, iż „publicznoprawny element działalności notariusza powoduje, że nie jest on adresatem mieszczącego się w zakresie wolności działalności gospodarczej uprawnienia do swobodnego podejmowania i zakończenia prowadzenia swej działalności”, akcentując tym samym przewagę elementu publicznoprawnego. W tym kontekście trzeba wskazać, że notariusz jako przedsiębiorca wykonuje powierzone mu zadania państwa. Wyrazem powyższego jest uprawnienie i obowiązek notariusza do używania pieczęci urzędowej z wizerunkiem orła (art. 8 prawa o notariacie).

Trybunał w niniejszym składzie podzielił wskazane powyżej stanowiska. W kontekście rozpatrywanej sprawy podkreślenia wymaga status notariusza jako podmiotu pełniącego funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości. Zaskarżona norma reguluje bowiem szczególnego rodzaju związek łączący notariusza z organami sprawującymi wymiar sprawiedliwości (sądami powszechnymi).

3.2. Przedmiotem zaskarżonej normy wyrażonej w art. 83 § 1 prawa o notariacie jest instytucja zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej.

3.2.1. Pojęcie czynności notarialnej zostało zdefiniowane w art. 1 § 1 prawa o notariacie. Zgodnie z jego treścią przez pojęcie czynności notarialnych ustawodawca nakazuje rozumieć czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną i do których dokonywania powołany jest notariusz. Forma notarialna, o której mowa w powyższej definicji, nie jest tożsama z formą aktu notarialnego. Wyznacznikiem formy notarialnej jest urzędowy (notarialny) charakter dokumentu, sporządzonego przez notariusza i opatrzonego pieczęcią urzędową.

W niektórych dokumentach mających formę aktu notarialnego stwierdza się dokonanie określonej czynności. Natomiast w przypadku gdy do dokonania jakiejś czynności wymagana jest forma aktu notarialnego, notariusz spisuje treść podanych mu do wiadomości oświadczeń strony (stron) i współuczestniczy w redagowaniu dokumentu, poprzez sporządzenie którego dokonuje się określonej czynności (art. 2 § 2 prawa o notariacie). Rozróżnienie to pozwala jednoznacznie skonstatować, że czynnościami notarialnymi nie są wyłącznie czynności prawne w rozumieniu art. 56 i n. k.c. oraz doktryny prawa cywilnego. Wprawdzie większość czynności notarialnych to czynności prawne (cywilnoprawne), takie jak np. umowy, jednak niektóre czynności notarialne nie mogą być kwalifikowane jako czynności prawne, np. przyjęcie dokumentów na przechowanie czy potwierdzenie podpisu.

Istotne znaczenie ma również charakterystyka pozycji notariusza jako uczestnika procedury dokonywania czynności notarialnej. Użycie przez ustawodawcę sformułowania, iż notariusz „dokonuje” czynności notarialnej, nie może prowadzić do wniosku, że jest on stroną takiej czynności (w przypadku czynności prawnej) lub podmiotem realizującym swoje materialnoprawne uprawnienia względnie wypełniającym obowiązki (w przypadku czynności notarialnych innych niż czynności prawne). Podejmując się czynności notarialnej na wniosek stron (strony) zamierzających jej dokonać, notariusz nie staje się stroną jakiegokolwiek stosunku prawnego, którego ukształtowanie stanowi cel zamierzanej czynności notarialnej.

3.2.2. Zgodnie z przeważającym poglądem notariusza łączy ze stroną (stronami) jednak swoisty stosunek prawny podobny do stosunku zlecenia. Jego treścią jest z jednej strony obowiązek notariusza do zgodnego z prawem i starannego dokonania czynności notarialnej, a z drugiej strony obowiązek podmiotów dokonujących tej czynności (kreujących tę czynność) współdziałania z notariuszem oraz zapłaty taksy notarialnej stanowiącej wynagrodzenie notariusza. Urzędowy charakter czynności dokonywanych przez notariusza oraz brak możliwości całkowicie swobodnego kształtowania przez strony treści danej czynności (w czym wyraża się przewaga elementów publiczno-prawnych nad prywatnoprawnymi), przemawia za kwalifikacją stosunku łączącego notariusza ze stroną (stronami) jako stosunku publiczno-prawnego, zbliżonego w swoim charakterze do stosunków prawnoprocesowych łączących strony postępowania z organami władzy sądowniczej. Za taką kwalifikacją przemawia przede wszystkim *quasi*-jursydyczny charakter kompetencji notariusza, który jest obowiązany do dokonania czynności notarialnej o treści proponowanej przez strony, wszakże pod warunkiem, że czynność ta nie jest sprzeczna z prawem.

Treścią omawianego powyżej stosunku prawnego są również liczne obowiązki i powinności notariusza, których spełnienie wymagane jest w toku dokonywania przez niego czynności notarialnej. Procedura dokonywania czynności notarialnej nie ma wprawdzie charakteru *stricte* sformalizowanego, tak jak np. procedura sądowa w procesie cywilnym, jednak charakteryzuje się określonymi cechami, wskazanymi w przepisach prawa o notariacie. W związku z tym część przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwo wyróżnili nawet kategorię tzw. postępowania notarialnego. SN w uchwale z 29 maja 1990 r. (sygn. akt III CZP 29/90, OSNC nr 12/1990, poz. 150) stwierdził, że postępowanie notarialne jest postępowaniem cywilnym, unormowanym przepisami prawa o notariacie. W toku owego postępowania, działając w ramach ówczesnego art. 50 prawa o notariacie z 1989 r. (odpowiednik obecnego art. 81 prawa o notariacie) notariusz „sprawuje jurysdykcję prewencyjną, oddziałując na zainteresowanych kontrahentów, aby swoje stosunki prawne ukształtowali zgodnie z prawem i zasadami współżycia społecznego”. Do powyższego poglądu, nie posługując się jednak określeniem „postępowanie notarialne”, nawiązał również SN w cytowanej wcześniej uchwale z 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt III CZP 86/10), wskazując, że w uchwale z 1990 r. przyjęto, iż „dochodzi tu do sytuacji, w której organ niesądowy został wyposażony w środki mające zapewnić prawidłowość kształtowania obrotu prawnego”.

Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że postępowanie prowadzone przez notariusza to zespół czynności podejmowanych przez notariusza w związku z zamiarem stron nadania określonej czynności formy notarialnej. Rezultatem takiego postępowania jest co do zasady dokonanie przez notariusza czynności, której strony zamierzały nadać formę notarialną. Podstawowe obowiązki notariusza związane z dokonywaniem czynności notarialnych to obowiązek zachowania szczególnej staranności wyznaczanej przez wzorzec staranności zawodowej wywodzony z art. 49 prawa o notariacie; obowiązek zabezpieczenia słusznym praw i interesów stron oraz innych osób, dla których dana czynność może powodować skutki prawne (wyrażony wprost w art. 80 § 2 prawa o notariacie); obowiązek udzielania stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (wyrażony wprost w art. 80 § 3 prawa o notariacie); obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej (wywodzony z przepisów art. 18 prawa o notariacie); obowiązek zachowania bezstronności, przejawiający się w zakazie dokonywania czynności, które dotyczą notariusza oraz osób mu bliskich (art. 84 prawa o notariacie); obowiązek zrozumiałego i przejrzystego sporządzania aktów i dokumentów (wyrażony wprost w art. 80 § 1 prawa o notariacie); obowiązek starannej analizy dokumentów przedstawianych przez strony czynności notarialnej (wywodzony z licznych przepisów prawa o notariacie).

Trybunał podkreśla jednak, że podstawowym obowiązkiem notariusza w toku prowadzonego przez niego postępowania jest obowiązek dokonywania czynności notarialnych zgodnie z prawem. Przy czym przez „zgodność z prawem” należy również rozumieć zgodność z normami pozaprawnymi, do których wyrażnie odsyłają przepisy prawa powszechnie obowiązującego, takimi jak zasady współżycia społecznego, o których mowa w art. 58 § 2 k.c. (takie stanowisko dominuje w orzecznictwie SN, zob. m.in. uchwała SN z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt III CZP 82/13, OSNC nr 10/2014, poz. 101). Obowiązek, o którym mowa, wynika wprost z przepisu art. 81 prawa o notariacie. Jego wagę podkreśla również norma wyrażona w art. 2 § 2 prawa o notariacie, zgodnie z którym walor dokumentu urzędowego mają wyłącznie te czynności notarialne, które zostały dokonane zgodnie z prawem.

Prowadzone przez notariusza zgodnie z wszystkimi regułami postępowanie powinno zatem doprowadzić go do wniosku, że czynność, której zamierzają dokonać strony, jest zgodna z prawem, a zatem że można jej nadać formę notarialną. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że zamierzona czynność jest sprzeczna z prawem, notariusz jest obowiązany odmówić jej dokonania. Odmowę może poprzedzić zaproponowaniem stronom takiego rozwiązania, które by ową sprzeczność eliminowało. Obowiązujące normy wyznaczają zatem notariuszowi rolę profesjonalnego doradcy i współredagującego oświadczenie zgodnie z wolą strony (stron) oraz rolę urzędową – podmiotu, który stoi na straży zgodności z prawem dokonywanych czynności notarialnych, zabezpieczając interes społeczny przez to, że jest upoważniony, by wiążąco rozstrzygać, czy czynność, której zamierzają dokonać strony, jest czy nie jest sprzeczna z prawem.

4. W razie stwierdzenia sprzeczności zamierzonej czynności z prawem notariusz, jak zaznaczono, jest obowiązany odmówić jej dokonania. Podejmując taką decyzję, uniemożliwia stronie (stronom) zrealizowanie jej woli, której wyrazem miało być nadanie danej czynności formy notarialnej. Jego rozstrzygnięcie nabiera szczególnej doniosłości, gdy warunkiem koniecznym dokonania danej czynności jest nadanie jej formy aktu notarialnego (a więc w przypadku tzw. przymusu notarialnego). Odmawiając dokonania czynności, notariusz uniemożliwia wtedy zainteresowanemu uczynienie użytku z takiego ich prawa jak np. prawo do przeniesienia własności. W każdym ze wskazanych powyżej przypadków rozstrzygnięcie notariusza ma dla zainteresowanych dużą wagę. Jest to jednak rozstrzygnięcie nie o prawach lub wolnościach jednostki, lecz o możliwości czynienia użytku z tych praw przez dokonanie określonej czynności notarialnej. Ta zaś musi z mocy prawa spełniać warunek zgodności z obowiązującymi normami prawnymi lub normami, do których one odsyłają. Jest jednak zarazem niewątpliwe, że w każdym ze wskazanych przypadków rozstrzygnięcie notariusza jest istotne dla sfery praw i wolności zainteresowanych podmiotów i może zagrozić ich prawnie chronionym interesom. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której jednostka wymaga ochrony prawnej. Trzeba więc było ustalić, czy taką ochronę zainteresowanemu zapewniono.

Dokonanie przez notariusza czynności notarialnej względnie odmowę jej dokonania poprzedza ustalenie, czy dana czynność jest czy nie jest sprzeczna z prawem. Ustalenie to – choć nie ma charakteru jakiegoś odrębnego postępowania – jest czynione na podstawie obowiązujących norm w warunkach niezależności i bezstronności, co wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia, a także możliwość rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych przez same strony czynności notarialnej.

W przypadku wielostronnych czynności prawnych powstanie nieusuwalnych merytorycznych rozbieżności pomiędzy ich stronami oznacza brak konsensu, a w konsekwencji ich niedokonanie. W przypadku innych czynności notarialnych notariusz jest obowiązany działać w sposób bezstronny i staranny, a ewentualne rozstrzygnięcie przez niego wątpliwości o spornym charakterze, które ujawniły się w toku dokonywania czynności między jej uczestnikami, nie należy do istoty prowadzonego przez niego postępowania. Trybunał podkreśla, że w toku postępowania, o którym mowa, nie można mówić o jakimkolwiek sporze pomiędzy stroną (stronami) czynności notarialnej a samym notariuszem. Wyróżnianie takiego sporu wykluczone jest przede wszystkim z uwagi na urzędowy status notariusza oraz jego kompetencje, które Trybunał kwalifikuje jako *quasi-jurydykcyjne*. Status notariusza w tzw. postępowaniu notarialnym różni się również od statusu organu administracji załatwiającego indywidualne sprawy adresatów norm o charakterze administracyjnoprawnym. O ile bowiem organ orzeka o prawach i obowiązkach stron postępowania administracyjnego, o tyle notariusz, na co Trybunał zwrócił uwagę wyżej, w sposób wiążący ocenia zgodność z prawem zamierzanej czynności.

4.1. Odmówiwszy dokonania czynności notarialnej ze względu na jej sprzeczność z prawem (art. 81 prawa o notariacie), notariusz jest obowiązany pouczyć podmiot, któremu odmówił dokonania takiej czynności, o prawie i trybie zaskarżenia odmowy, a na jego pisemne żądanie doręczyć w terminie tygodnia uzasadnienie odmowy (art. 82 prawa o notariacie). Treść powyższych obowiązków również przemawia za *quasi-jurydykcyjnym* charakterem kompetencji notariusza.

Wniesienie zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej przez podmiot zainteresowany inicjuje w pierwszej kolejności postępowanie, które bywa nazywane międzyinstancyjnym. Zażalenie wnosi się bowiem do sądu okręgowego za pośrednictwem notariusza, który odmówił dokonania czynności. Notariusz jest obowiązany ustosunkować się do zażalenia i przedstawić sądowi swoje stanowisko wraz z zażaleniem w terminie tygodnia od jego złożenia (art. 83 § 1 prawa o notariacie), a jeżeli uzna zażalenie za słuszne, może dokonać czynności notarialnej. W takiej sytuacji nie nadaje on zażaleniu dalszego biegu. Zdaniem Trybunału, rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę przemawiają jednoznacznie za tym, że postępowanie prowadzone przez notariusza jest w odniesieniu do postępowania sądowego toczącego się wskutek wniesienia zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej odpowiednikiem postępowania pierwszoinstancyjnego, zaś rozstrzygnięcie notariusza o odmowie dokonania czynności notarialnej jest odpowiednikiem rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego. Za taką kwalifikacją przemawia zastosowanie wykształconych w orzecznictwie Trybunału pojęć „instancyjności” i „sądu pierwszej instancji”. W orzecznictwie tym przyjęto bowiem, że „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się główne postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (wyroki z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100 oraz z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Mimo zasadniczych różnic pomiędzy postępowaniem prowadzonym przez notariusza a pierwszoinstancyjnym postępowaniem sądowym w sprawie o charakterze spornym, należy wskazać, że główny przedmiot postępowania prowadzonego przez sąd okręgowy na podstawie art. 83 § 1 prawa o notariacie i postępowania, które je poprzedza, są zasadniczo zbieżne. Rozstrzygnięcie o niesprzeczności z prawem czynności, której strony zamierzają nadać formę notarialną,

oraz rozstrzygnięcie o zasadności odmowy dokonania takiej czynności w oparciu o przesłankę sprzeczności z prawem, wykazują tożsamość przedmiotową, w związku z czym pierwsze z nich może być traktowane jako odpowiednik rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, zaś drugie jako rozstrzygnięcie drugoinstancyjne.

4.2. Postępowanie sądowe dotyczące odmowy dokonania czynności notarialnej inicjowane jest, jak wskazał Trybunał przytaczając przykłady z orzecznictwa, środkiem prawnym mającym charakter środka zaskarżenia. Uczestnikami tego postępowania są: osoba zainteresowana (osoby zainteresowane) wnosząca zażalenie oraz notariusz, który odmówił dokonania danej czynności. Postępowanie to nie ma jednak, jak zaznaczono, charakteru spornego, w szczególności nie można go kwalifikować, jak sugeruje skarżąca, jako sporu pomiędzy wnoszącym zażalenie a notariuszem. Choć notariusza kwalifikuje się jako uczestnika postępowania, nie można stwierdzić, iż sąd orzeka o jego prawach i obowiązkach mających charakter prywatnoprawny. Sąd poddaje ocenie decyzję notariusza podjętą w wykonaniu jego kompetencji publicznoprawnej i będącą w swej istocie odmową dokonania czynności urzędowej.

Przedmiotem postępowania jest, jak wskazał Trybunał wyżej, ocena przez sąd zasadności decyzji notariusza o odmowie dokonania danej czynności notarialnej. Wymaga to zbadania przez sąd tych okoliczności, które zdaniem notariusza przesądziły o sprzeczności danej czynności z prawem. Takiego wymagania nie wyklucza przyjmowane w doktrynie stanowisko, iż „sąd okręgowy nie orzeka o legalności zamierzonej czynności prawnej *in toto*, lecz o zasadności odmowy jej dokonania przez notariusza, który ją uzasadnia w określony sposób” (A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz*. Część II. Tom I (art. 79-91), Warszawa 2012, s. 390). Ocena sądu, związanego wnioskami zażalenia, ogranicza się zatem do przedmiotu, który był już poddany ocenie notariusza. Merytoryczne orzeczenie kończące omawiane postępowanie przed sądem okręgowym może przybrać formę jedynie: oddalenia zażalenia, jeżeli sąd uzna je za nieuzasadnione (bo za uzasadnioną przesłankę sprzeczności z prawem uzna sąd odmowę dokonania przez notariusza danej czynności notarialnej), albo uwzględnienia zażalenia przez uchylenie odmowy dokonania czynności notarialnej. Postanowienie uwzględniające omawiane zażalenie nie ma charakteru kasatoryjnego, nie zastępuje również żadnych czynności notariusza ani nie nadaje się do wykonania w trybie postępowania egzekucyjnego wszczętego ewentualnie przeciwko notariuszowi. Związanie notariusza tym postanowieniem znajduje wyraz w jego obowiązku dokonania zamierzonej przez strony czynności notarialnej, o ile nie zachodzą inne względnie nowe przesłanki uzasadniające odmowę jej dokonania.

4.3. Zdaniem Trybunału, postępowanie sądowe, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, ma przede wszystkim charakter nadzorczy. Orzekający w sprawie sąd okręgowy sprawuje nadzór judykacyjny nad działalnością notariusza. Notariuszowi zaś, jak zaznaczono, powierzono zadanie dokonania czynności notarialnej na wniosek strony (stron) i zgodnie z jej wolą, połączone jednak z zadaniami profesjonalnego doradcy strony (stron) oraz podmiotu czuwającego nad zgodnością czynności z prawem i wiążąco rozstrzygającego wątpliwości powstałe w tym zakresie. Celem takiego rozwiązania jest zapobieganie pojawianiu się w porządku prawnym czynności sprzecznych z obowiązującymi normami, które mogą naruszać prawa osób trzecich i poczucie bezpieczeństwa prawnego i których następca kontrola będzie wymagała uruchomienia kosztownej i zazwyczaj długotrwałej procedury. Jest nim także ochrona samej zainteresowanej strony (stron) przez nietypową dla porządku prawnego kontrolę prewencyjną. Uwzględniając powyższe ustalenia, a nadto kompetencję notariusza do samokontroli podjętej decyzji odmawiającej dokonania czynności notarialnej i jej skorygowania, a w razie nieuwzględnienia zażalenia strony – obowiązek uzasadnienia decyzji odmawiającej, Trybunał stwierdził, że notariusz pełni funkcję organu pomocniczego względem organów wymiaru sprawiedliwości. Trybunał zaznacza przy tym, że realizacja kompetencji sądu okręgowego do orzekania o zasadności odmowy dokonania czynności notarialnej stanowi zadanie z zakresu ochrony prawnej. Sąd został bowiem w tym przypadku powołany do kontrolowania aktów stosowania prawa dokonywanych przez podmiot wykonujący zadania publiczne na żądanie jednostki, mającej interes w przeprowadzeniu tej kontroli, gdyż akt stosowania prawa, którego skontrolowania żąda, dotyczy jej sytuacji prawnej (zob. wyroki: z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64; z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75). Sąd okręgowy, rozpatrując zażalenie na odmowę dokonania czynności notarialnej i wydając rozstrzygnięcie, realizuje dwa zadania: sprawuje nadzór judykacyjny nad działalnością notariusza oraz wykonuje zadanie z zakresu ochrony prawnej podmiotu, któremu odmówiono dokonania czynności notarialnej.

5. Skarżąca w niniejszej sprawie sformułowała kilka zarzutów, wiążąc je z naruszeniem przysługujących jej konstytucyjnych praw podmiotowych. Skarżąca stwierdziła mianowicie, że kwestionowane przez nią unormowanie narusza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej



instancji, wywodzone przez nią z art. 78 Konstytucji, w powiązaniu z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Wskazała ponadto, że zakwestionowana przez nią regulacja narusza zasadę poprawnej legislacji (określoność prawa), wywodzącą się z art. 2 Konstytucji.

5.1. W odniesieniu do ostatniego ze wskazanych tu wzorców Trybunał przypominał swoją linię orzeczniczą, zgodnie z którą powołanie art. 2 ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Przypominał też swoje stanowisko wyrażone dobitnie w postanowieniu z 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9). Zgodnie z nim konstytucyjne wolności lub prawa, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, to zasadniczo wolności i prawa wymienione przez ustrojodawcę w jej rozdziale II. W konsekwencji oparcie skargi konstytucyjnej na zarzutach naruszenia art. 2 Konstytucji zobowiązuje skarżącego, by precyzyjnie wskazał, jakie inne prawa i wolności, które wywodzi z treści tego właśnie przepisu, zostały naruszone. W art. 2 wyrażona jest bowiem zasada prawa i szereg wywodzonych z niej zasad składowych, których adresatami są władze publiczne i którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki.

W niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji (i wywodzona z niego zasada poprawnej legislacji) został wskazany przez skarżącą jako samodzielny wzorzec kontroli art. 83 § 1 prawa o notariacie. Można podzielić jej stanowisko, że zaskarżony przepis jest niejednoznaczny, co wywołało spór o treść wywodzonej z niego normy. Spór ten został jednak rozstrzygnięty w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a normę o treści ustalonej przez ten sąd skarżąca zakwestionowała jako niekonstytucyjną. Sposób zaskarżenia oraz analiza uzasadnienia skargi przekonują, że naruszenie zasady poprawnej legislacji wiąże skarżącą nie z wyeliminowaną już niejasnością art. 83 § 1 prawa o notariacie i nie z naruszeniem jakiegoś jej prawa podmiotowego wywodzonego z art. 2 ustawy zasadniczej, lecz z naruszeniem jej praw wskazanych w art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W tym stanie rzeczy Trybunał umorzył postępowanie w sprawie badania zgodności art. 83 § 1 prawa o notariacie z art. 2 Konstytucji. Przedmiotem rozpoznania uczynił natomiast zarzuty niezgodności zaskarżonej normy z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie. W bogatym orzecznictwie Trybunału wypracowano stanowisko wskazujące cztery zasadnicze elementy konstrukcyjne prawa do sądu: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 oraz z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Przez sąd w ujęciu Konstytucji rozumie się organ władzy sądowniczej o określonej pozycji ustrojowej i charakterystyce, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy (art. 173 ustawy zasadniczej), a nadto właściwy do rozpoznania sprawy oraz niezawisły i bezstronny w orzekaniu.

W trwałym dorobku orzeczniczym Trybunału określeniu „sprawa”, użytemu w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nadano znaczenie autonomiczne, inne niż ma w poszczególnych procedurach, a przy tym bardzo szerokie (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99). Odnosi się ono do sporów prawnych między osobami fizycznymi lub prawnymi, a nie do sporów wewnątrz aparatu państwowego, i obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy sprawują wymiar sprawiedliwości; powierzono im „działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny” (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171).

Zakres pojęcia „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” nie pokrywa się z zakresem „wiążącego rozpoznawania spraw” w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Nie jest też tak, iżby wszelkie wiążące rozpoznawanie spraw musiało być powierzone sądom.

Nawiązując do swego orzecznictwa, Trybunał stwierdził, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02). W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej;

chroni jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00; 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02). W wyroku z 12 maja 2011 r. (sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33) Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie reguluje „(...) bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcia sprawy i nie zakazuje (...) ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (...) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (...) Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego”.

Zarzuty skarżącej nawiązują przede wszystkim do drugiego z wyżej wymienionych elementów prawa do sądu. Zdaniem skarżącej, stanowisko, że postępowanie przed sądem okręgowym toczące się na podstawie art. 83 § 1 prawa o notariacie ma charakter (sądowego) postępowania drugoinstancyjnego, skłania do wniosku, że postępowanie prowadzone przez notariusza, które zakończyło się decyzją odmawiającą dokonania określonej czynności notarialnej, powinno spełniać warunki (sądowego) postępowania pierwszoinstancyjnego. Tymczasem ze względu na status prawny notariusza oraz charakter prowadzonego przez niego postępowania owo pierwszoinstancyjne postępowanie nie spełnia konstytucyjnego standardu. Skarżąca twierdzi ponadto, że z chwilą odmowy dokonania czynności notarialnej powstaje sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, która jest sporem pomiędzy osobą zainteresowaną (której odmówiono dokonania czynności notarialnej) a notariuszem.

### 5.3. Wskazane zarzuty skarżącej nie zasługują na uwzględnienie.

Po pierwsze, Trybunał stwierdził, co oczywiste i co podnosi skarżąca, że notariusz nie jest sądem, prowadzone przez niego postępowanie nie jest postępowaniem sądowym, a decyzja o odmowie dokonania czynności notarialnej nie jest jakkolwiek formą działania sądu. Nie ma więc podstaw, by wymagać, iżby podmiot prowadzący postępowanie i samo to postępowanie spełniały warunki przewidziane w Konstytucji dla sądu i postępowania sądowego.

Po drugie, skarżąca utrzymuje, że odmowa dokonania czynności notarialnej prowadzi do powstania sporu, którego stronami są notariusz odmawiający dokonania danej czynności oraz podmiot domagający się jej dokonania. Rozstrzygnięcie tego rodzaju sporu powinno być, jej zdaniem, powierzone organowi, który odpowiada konstytucyjnej charakterystyce sądu (ma właściwości wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji) i – zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania – podlegać kontroli kolejnej instancji sądowej.

Trybunał stwierdził, że notariusz odmawiający zgodnie z art. 81 prawa o notariacie dokonania czynności notarialnej wykonuje ciążący na nim z mocy prawa obowiązek. Odmowa ta ma charakter wyjątkowy i „(...) nie wiąże się z osobistym interesem notariusza, lecz z przyznaną mu funkcją organu prewencyjnego ochrony prawnej i gwaranta bezpieczeństwa obrotu” (A. Oleszko, *op.cit.*, s. 311). Upoważnienie (połączone z obowiązkiem), jakie na notariuszu spoczywa, wyznaczył ustawodawca; czynienie z niego użytku jest niezależne od woli notariusza, a kryteria odmowy są wskazane w obowiązującym prawie, mają charakter obiektywny i kontrolowalny. Nie ma tu więc swobody podjęcia decyzji według własnych preferencji. Notariusz jest obowiązany działać w interesie publicznym i nie może skutecznie dokonać czynności notarialnej sprzecznej z prawem. Okoliczności te uzasadniają wniosek, że notariusz nie jest stroną postępowania sądowego, które się toczy w następstwie zażalenia na podjętą przez niego decyzję odmawiającą dokonania czynności notarialnej. Takie stanowisko było od dawna reprezentowane w nauce prawa (zob. S. Szer, *Prawo o notariacie. Komentarz do czynności notarialnych*, Warszawa 1934, s. 24).

Po trzecie, odmowa dokonania przez notariusza czynności, której strona (strony) zamierza nadać formę notarialną, a którą uznał on za sprzeczną z prawem, może być zakwalifikowane jako sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jest to bowiem rozstrzygnięcie dotyczące praw i wolności lub obowiązków jednostki, a dokładniej wykonywania tych praw. Nie przesądza to jednak, zdaniem Trybunału, o konieczności powierzenia zadania polegającego na jej rozstrzygnięciu „od początku do końca” organom władzy sądowniczej. Zwłaszcza, że sprawa ta nie ma – jak wskazano – charakteru sporu, a jej cechą szczególną jest poprzedzające odmowę ustalenie, że zamierzona czynność jest niezgodna z prawem. Nie jest więc sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Trybunał dodaje przy tym, że ustawodawca ma możliwość powierzenia rozstrzygania określonych spraw niebędących sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości również organom pozasądowym, takim jak notariusze. W tym kontekście obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest jedynie zapewnienie jednostce dostępu do sądu, procedującego zgodnie z zasadami wywodzonymi z powyższego wzorca, w celu

kontroli rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Takie prawo wyrażono wprost w art. 83 § 1 prawa o notariacie. Podmiot, któremu odmówiono dokonania czynności notarialnej, może zaskarżyć odmowę do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że zaskarżona norma jest zgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał dodał przy tym, że kontrolę decyzji notariusza powierzył ustawodawca sądowi okręgowemu orzekającemu w składzie trzech sędziów zawodowych.

Po czwarte, każdy podmiot, któremu powierza się rozstrzygnięcie sprawy, także podmiot pozasądowy, musi odpowiadać standardom, jakie wyznacza konstytucyjna zasada sprawiedliwości proceduralnej. Zarówno pozycja ustrojowa notariusza jak i ustawowe obowiązki, które ciążyą na nim w toku tzw. postępowania notarialnego, spełniają ten warunek.

5.4. Kolejny wskazany przez skarżącą wzorzec kontroli to art. 78 Konstytucji. Przyznaje on „każdej ze stron” prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a więc prawo do tego, by rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zostały skontrolowane, bez względu na charakter pierwszoinstancyjnego postępowania. Określeniu „strona” występującemu w omawianym przepisie nadaje się znaczenie inne niż przypisywane mu w poszczególnych procedurach; strona to „każdy podmiot, którego praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji, nawet jeżeli prawo nie przewiduje udziału tego podmiotu w postępowaniu prowadzącym do wydania danego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98). Tego rodzaju rozwiązanie – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału – jest gwarancją sprawiedliwości proceduralnej (zob. wyroki z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

Prawo, o którym mowa, nie ma jednak charakteru absolutnego, na co wskazuje wyraźnie treść art. 78 Konstytucji. Dopuszcza on ustanawianie w drodze ustawy wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, powierzając ustawodawcy określenie trybu zaskarżania tych rozstrzygnięć (orzeczeń i decyzji).

Wyróżnianymi przez Trybunał komponentami zasady zaskarżalności rozstrzygnięć są przede wszystkim dostęp do organu (sądu) drugiej instancji, tj. przyznanie stronie prawa do wniesienia właściwego środka zaskarżenia, i taki charakter środka zaskarżenia, by zapewnić rozpoznanie danej sprawy w drugiej instancji przez organ (sąd) wyższego szczebla oraz odpowiednie ukształtowanie procedury przed organem (sądem) drugiej instancji (zob. wyroki z: 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83). Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na to, że ustrojodawca w art. 78 Konstytucji nie precyzuje charakteru środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia. Należy zatem przyjąć, że mogą mieć one różny charakter, a ich ukształtowanie przez ustawodawcę powinno uwzględniać przede wszystkim to, by „umożliwić” stronie uruchomienie procesu weryfikacji rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (zob. wyrok z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49; zob. także wyroki z: 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41; 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 16 listopada 1999 r. (sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), „Konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całość kształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”.

Podsumowując powyższe uwagi, Trybunał stwierdził, że norma wyrażona w art. 78 Konstytucji nie wymaga, by rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne zapadało w postępowaniu sądowym. Nie wymaga też, by rozstrzygnięcie organu pozasądowego musiało być poddane kontroli dwóch instancji sądowych.

W analizowanej sprawie skarżąca nie sformułowała zarzutów uzasadniających samodzielne naruszenie przez kwestionowaną normę wzorca z art. 78 Konstytucji. Zarzut dotyczył naruszenia art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżącej kontrola odmowy dokonania czynności notarialnej powinna bowiem przybrać postać dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że – zgodnie z art. 78 Konstytucji – ustawa określiła tryb zaskarżania rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji (decyzji odmawiającej dokonania czynności notarialnej) oraz tryb rozpoznania ich przez niezawisły sąd. Kwestionowana regulacja czyni w tym zakresie zadość wymaganiom art. 78, gdyż umożliwia stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia notariusza odmawiającego dokonania czynności notarialnej zaskarżenie tej decyzji do sądu (organu wyższej instancji) sprawującego nadzór judykacyjny nad działalnością notariusza. Biorąc pod uwagę jednoznaczną kwalifikację odmowy dokonania czynności notarialnej

jako rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego (odpowiednika rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego) oraz charakter sprawy jako nienależącej do wymiaru sprawiedliwości, Trybunał stwierdził, że zaskarżona norma jest zgodna z art. 78 Konstytucji.

5.5. Ostatnim z przytoczonych przez skarżącą wzorców kontroli był art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”.

Przepis ten ma przede wszystkim charakter ustrojowy – nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie ustroju sądów i procedury postępowania przed nimi, by zapewnić zainteresowanemu dostęp do sądu drugiej instancji. Zarazem przepis ten pełni uzupełniająco funkcję gwarancyjną, stwarza bowiem zainteresowanym możliwość skontrolowania orzeczeń sądowych przez inny kompetentny i niezależny sąd, w czym wyraża się jego ścisły związek z art. 78 Konstytucji (zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97). Wymaganie dwuinstancyjności postępowania wyrażone w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej odnosi się jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jedynie do „postępowania sądowego”. Należy przez nie rozumieć, jak to obrazowo określił Trybunał, postępowanie, które „od początku do końca” toczy się przed sądem (zamiast wielu zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). Uściślając to określenie w późniejszym orzecznictwie, Trybunał przyjął, że dwuinstancyjność dotyczy tych postępowań, w których sąd rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki, a więc sprawuje wymiar sprawiedliwości (zob. wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02). Zdaniem Trybunału występujące w art. 176 ust. 1 Konstytucji „pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości” (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Nie dotyczy natomiast sytuacji, w których sąd działa jako organ kontrolujący inne niż rozstrzygnięcia sądowe akty władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy (sprawuje czynności z zakresu ochrony prawnej). Jeszcze inaczej mówiąc, wymaganie dwuinstancyjności nie odnosi się do tych postępowań, które są poddane jedynie końcowej kontroli sądu.

Biorąc pod uwagę poczynione wcześniej ustalenia dotyczące charakteru czynności, jaką jest orzekanie przez sąd okręgowy o zasadności odmowy dokonania czynności notarialnej, należy zaliczyć ją do czynności z zakresu ochrony prawnej, nie zaś do czynności będących wymiarem sprawiedliwości. A ponieważ do czynności tego rodzaju nie odnosi się konstytucyjne wymaganie dwuinstancyjności postępowania sądowego, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji, przeto przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 83 § 1 prawa notarialnego.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 2

**WYROK**  
z dnia 20 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt K 39/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 20 stycznia 2015 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82) w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.) z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),

o r z e k a:

**1. Art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, 1529 i 1544):**

**a) w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**b) w pozostałym zakresie jest zgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**2. Art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662) w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.**

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

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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 stycznia 2015 r. w Dz. U. poz. 142.

## UZASADNIENIE

## I

1. W piśmie z 4 października 2012 r., Prokurator Generalny (dalej także: wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82; dalej: ustawa o NIK) w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie danych) jest niezgodny z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie danych, dopuszczając wyjątek od zakazu przetwarzania danych wrażliwych bez zgody osoby, której dane dotyczą, jest niezgodny z konstytucyjnym wymogiem określoności, gdyż formułuje blankietowe upoważnienie do wprowadzania kolejnych regulacji ustawowych osłabiających gwarancje przewidziane w ustawie o ochronie danych. Wnioskodawca podkreśla, że wspomniany przepis „nie formułuje żadnych innych przesłanek dopuszczalności wyłączenia, przez przepis ustawy szczególnej, obowiązywania zakazu przetwarzania danych sensytywnych. Regulacja ta nie określa, jaki podmiot (służba, instytucja) mogłaby z omawianego uprawnienia korzystać, ani w jakich okolicznościach dane sensytywne mogłyby stać się przedmiotem przetwarzania przez taki podmiot. Innymi słowy, ewentualna konwalidacja niedostatków omawianego przepisu została pozostawiona niczym nieskrępowanemu uznaniu autorów obecnie obowiązujących lub prz[y]szłych ustaw szczególnych (...) Podobnie, zarzut niedookreśloności należałoby zgłosić odnośnie regulacji (...) ustawy o NIK, która nie określa, w jakich okolicznościach upoważnieni przedstawiciele Izby mają prawo do przetwarzania danych osobowych, w tym danych sensytywnych, ani jakie działania kontrolne mogłyby usprawiedliwiać przetwarzanie takich danych, ograniczając się do zdawkowego stwierdzenia, że przetwarzanie tych danych jest niezbędne do przeprowadzenia kontroli. (...) ustawodawca nie tylko nie określił dopuszczalnego zakresu ingerencji NIK w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, ale nie sformułował nawet żadnych ograniczeń wkraczania w sferę tych praw”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy w nieproporcjonalny sposób ograniczają konstytucyjne prawo do prywatności, gdyż „dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową czy dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego przeprowadzania kontroli wykorzystywania przez podmioty kontrolowane majątku lub środków państwowych bądź komunalnych, jak również realizacji przez te podmioty zobowiązań finansowych lub innych należności na rzecz państwa. Innymi słowy, trudno oprzeć się wrażeniu, że możliwość przetwarzania danych sensytywnych została przyznana Izbie niejako «na wszelki wypadek» czy wręcz «na wyrost», a nie w związku z koniecznością realizacji zadań ustawowych, których w inny sposób wykonać nie można (...) przetwarzanie przez NIK danych sensytywnych nie spełnia kryterium proporcjonalności wkraczania w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki”.

Zdaniem wnioskodawcy, uchwalając zakwestionowane przepisy, prawodawca nie zagwarantował osobom, których dane dotyczą, możliwości realizacji prawa do sprostowania oraz usunięcia danych ze zbiorów NIK. Prokurator Generalny wskazuje bowiem, że „[a]ni zakwestionowany art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, ani żaden inny przepis tej ustawy nie zawiera żadnych regulacji przyznających jednostce gwarantowane jej przez ustawę zasadniczą prawo do wystąpienia z żądaniem sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (...) Analiza przepisów zawartych w ustawie o NIK uprawnia do wysnucia wniosku, że kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wglądu do akt kontroli i sporządzania z nich odpisów (art. 35a ust. 3). Natomiast wspomniane akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład mogą być udostępniane innym osobom jedynie za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 35a ust. 4). Innymi słowy, wyłącznie od swobodnego uznania Prezesa NIK zależy, czy osoba, której dane sensytywne dotyczą, uzyska wgląd w stosowne dokumenty pozyskane w toku kontroli, pomijając już okoliczność, iż osoba zainteresowana może w ogóle nie posiadać wiedzy, że NIK przetwarza wspomniane dane. Zgodnie z art. 35b ust. 4 ustawy o NIK, osoby biorące udział w czynności dowodowej, przed podpisaniem protokołu mogą żądać sprostowania jego treści i zamieszczenia w nim informacji dotyczących ich praw lub interesów. *A contrario*, osobom, które nie biorą udziału w żadnej czynności dowodowej, wspomniane wyżej uprawnienia nie przysługują. Tym samym, zdecydowana większość osób, których dane sensytywne mogą być przetwarzane przez pracowników NIK, została pozbawiona możliwości zgłoszenia żądania sprostowania lub usunięcia informacji dotyczących tychże danych w sytuacjach, w których Konstytucja RP przewiduje takie prawo. Nadto wypada odnotować, że kierownikowi jednostki kontrolowanej, osobie pełniącej

jego obowiązki lub organowi, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, przysługuje uprawnienie do złożenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (art. 54 ust. 1 ustawy o NIK). Podobne uprawnienie nie przysługuje natomiast osobie, której przetwarzane przez NIK dane sensytywne dotyczą”.

2. W piśmie z 13 maja 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych jest zgodny z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz art. 8 konwencji, oraz o orzeczenie, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie, w jakim zezwala upoważnionym przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli na przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 8 konwencji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji, Marszałek Sejmu stwierdziła, że „norma rekonstruowana w oparciu o art. 28 ust. 1 oraz 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w sposób dostateczny realizuje wymogi jasności i precyzyjności regulacji prawnych, nie naruszając jednocześnie standardów techniki legislacyjnej. Za taką konkluzją przemawiają następujące argumenty. Adresatem normy są upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, przez których w postępowaniu kontrolnym należy rozumieć kontrolerów NIK (por. art. 30 w związku z art. 66a ustawy o NIK). Z przewidzianej w zaskarżonym przepisie kompetencji mogą oni skorzystać jedynie w ramach postępowania kontrolnego, czyli sformalizowanej procedury o charakterze administracyjnym określonej szczegółowo w rozdziale trzecim przedmiotowej ustawy. Zgodnie z art. 30 ustawy o NIK, kontrolerzy w celu przeprowadzenia kontroli otrzymują stosowne upoważnienie, które wskazuje m.in. zakres przedmiotowy kontroli oraz okres objęty kontrolą. Oznacza to, iż do przetwarzania danych wrażliwych może dochodzić tylko ze względu na konieczność ustalenia stanu faktycznego i wyłącznie w obszarach życia społecznego związanych z działalnością jednostek podlegających kontroli. Katalog podmiotów podlegających kontroli Izby oraz zakres prowadzonej w odniesieniu do nich kontroli został w sposób wyczerpujący opisany w art. 203 Konstytucji oraz art. 2-5 ustawy o NIK. Innymi słowy, dane osobowe mogą być wykorzystywane jedynie w celu i zakresie określonym przez przepisy prawa materialnego, które wyznaczają podmiotowy i przedmiotowy zakres kompetencji organu kontrolnego, jakim jest NIK. W konsekwencji kontrolerzy NIK mają prawo sięgać po informacje i dokumenty zawierające dane osobowe tylko wtedy, gdy są one objęte tematem kontroli, a ich przetwarzanie jest niezbędne do osiągnięcia celów tejże”.

Odnosząc się do zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do prywatności, oceniając przydatność, niezbędność i proporcjonalność *sensu stricto* przetwarzania danych wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, Marszałek Sejmu stwierdziła, że nie spełnia pierwszego z tych wymogów (tj. wymogu przydatności) ustawowe uprawnienie do przetwarzania przez przedstawicieli NIK danych: ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową. Zdaniem Marszałek Sejmu, na podstawie konstytucyjnych i ustawowych przepisów regulujących status, zadania i kompetencje NIK, trudno „wykazać funkcjonalny związek kompetencji NIK z obszarem aktywności jednostek, w których dochodzi do ujawnienia danych dotyczących pochodzenia rasowego lub etnicznego, przekonań religijnych lub filozoficznych, przynależności wyznaniowej, partyjnej czy związkowej, kodu genetycznego, nałogów i życia seksualnego. W konsekwencji dane tego typu należy uznać za nieprzydatne z perspektywy konstytucyjnego i ustawowego zakresu działania NIK, a zatem co do zasady nieadekwatne do celów postępowania kontrolnego aktualnie określonego w przywołanych źródłach prawa powszechnie obowiązującego”.

W ocenie Marszałek Sejmu, wymogi przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* spełnia natomiast ustawowe upoważnienie do przetwarzania przez przedstawicieli NIK danych o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Przemawiać mają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, przetwarzanie tego rodzaju danych jest przydatne do pełnej realizacji celu kontroli sprawowanej przez NIK. W stanowisku Sejmu wyrażono bowiem pogląd, że „skuteczna kontrola wymaga dostępu do rzetelnych i kompletnych danych, dlatego poszerzenie zakresu danych, do których przetwarzania uprawnieni są pracownicy NIK, jest środkiem z pewnością przydatnym dla realizacji celów, do realizacji których organ ten został powołany. Skoro bowiem ustawodawca nakłada na organ kontroli, jakim jest NIK, zadania polegające na rzeczywistej (zgodnej z zasadą prawdy materialnej) weryfikacji mechanizmów wydatkowania środków publicznych, to organ ten powinien zostać wyposażony w instrumenty prawne umożliwiające sprawne wykonanie powierzonych

obowiązków (...) Analiza zakresu zadań powierzonych przez ustrojodawcę i ustawodawcę Najwyższej Izbie Kontroli wskazuje, iż w obszarze zainteresowania tego organu znajdują się głównie stosunki o charakterze publicznoprawnym, w których dochodzi do wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją konkretnych zadań o znaczeniu ogólnospołecznym lub też świadczeń na rzecz obywateli. Można zatem powiedzieć, iż przydatne dla realizowania powierzonych NIK kompetencji będą dane osobowe relewantne dla stosunków publicznoprawnych, ujawniane w ramach kontaktów jednostki z szeroko rozumianymi organami władzy publicznej, przede wszystkim administracją rządową i samorządową oraz podmiotami prawa świadczącymi usługi publiczne finansowane ze środków publicznych. Stąd uzasadnione wydaje się sięganie do danych wrażliwych dotyczących np. stanu zdrowia w ramach postępowań mających na celu kontrolę przestrzegania praw pacjentów, czy też gospodarnego wydatkowania środków publicznych na służbę zdrowia, a także udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Podobnie, sięganie do danych dotyczących orzeczeń, skazań i mandatów karnych znajduje usprawiedliwienie w kontroli działalności zakładów karnych i poprawczych mającej na celu ocenę skuteczności funkcjonowania aparatu penitencjarnego. Natomiast dostęp od orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym i administracyjnym pozwala weryfikować wpływające do NIK skargi na działanie administracji”.

Po drugie, przetwarzanie danych o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jest niezbędne dla ochrony porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Marszałek Sejmu, „jedną z istotnych funkcji demokratycznego państwa prawnego jest skuteczne zwalczanie negatywnych zjawisk w sektorze publicznym, które w skrajnym nasileniu mogą godzić w samo istnienie państwa, bez wątplenia natomiast stanowią zagrożenie dla realizacji praw obywatelskich. Dlatego ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zwalczania tego typu negatywnych zjawisk poprzez nadawanie takich uprawnień organom kontroli, które będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie sprawności działania administracji publicznej”. Marszałek Sejmu wyraziła ponadto pogląd, że „żaden inny środek dowodowy nie pozwala na osiągnięcie tego samego stopnia pewności prawnej w postępowaniach kontrolnych prowadzonych we wskazanych wyżej obszarach [tj. służby zdrowia, opieki społecznej, systemu penitencjarnego]. Pozbawienie dostępu do tej kategorii danych mogłoby uniemożliwić ustalenie pełnego stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności, co pozostawałoby w sprzeczności z przyjętą na gruncie postępowania kontrolnego zasadą prawdy materialnej”.

Po trzecie, przetwarzanie danych o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych nie stanowi nieadekwatnego rozwiązania prawodawczego, gdyż „działalność NIK znajduje także uzasadnienie w konstytucyjnej wartości dobra wspólnego (...) prowadzona przez NIK kontrola funkcjonowania państwa oraz wydatkowania środków publicznych służy realizacji publicznych praw podmiotowych obywateli (np. do ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego itp.). Ostatecznie osoby, w stosunku do których następuje ograniczenie prawa do prywatności, są także beneficjentami lub interesariuszami systemu usług finansowanych ze środków publicznych. Przyjęte rozwiązania korespondują zatem z ogólną zasadą wyrażoną w art. 1 ust. 2 u.o.d.o., zgodnie z którą przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą lub dobro osób trzecich”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 51 ust. 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdziła, że Prokurator Generalny w wadliwy sposób zrekonstruował obowiązujący stan prawny – nie uwzględniając znaczenia ustawy o ochronie danych dla wykładni przepisów ustawy o NIK. W ocenie Marszałek Sejmu, problematyka sprostowania informacji nieprawdziwych lub niepełnych oraz kwestia dostępu do zebranych danych przez osoby, których dane te dotyczą, została rozstrzygnięta przez ustawę o ochronie danych. Analiza jej przepisów „dowodzi, iż obowiązek informacyjny nie ma zastosowania w przypadku pośredniego zbierania danych osobowych przez organy państwowe, a zatem również przez NIK. Tymczasem właśnie w ten sposób Izba najczęściej wchodzi w posiadanie danych osobowych w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych. W konsekwencji w tego typu przypadkach na NIK nie spoczywa obowiązek każdorazowego informowania obywateli o przetwarzaniu danych osobowych. Jednocześnie obowiązek ten zachowuje aktualność w odniesieniu do przypadków bezpośredniego pozyskiwania danych od konkretnej osoby. Zwolnienie z obowiązku informacyjnego określone w art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.d.o. dotyczy bowiem wyłącznie sytuacji, gdy przepis szczególny wprost zezwala na przetwarzanie danych bez informowania o tym osoby, której dane dotyczą. Zaskarżony przepis takiego wyłączenia nie wprowadza. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, iż co do zasady NIK przetwarza dane osobowe w sposób pośredni, wykorzystując ich zbiory będące w dyspozycji jednostek kontrolowanych. Ewentualna negatywna ocena PG rozwiązań legislacyjnych w tej materii z punktu widzenia przywołanego w *petitum* wniosku wzorca kontroli (art. 51 ust. 4 Konstytucji) nie może zostać zweryfikowana w ramach niniejszego postępowania. W istocie w aktualnym stanie prawnym kontrola taka musiałaby się sprowadzać do oceny konstytucyjności zakresu wyłączeń obowiązku informacyjnego (w konsekwencji także ich wpływu na zakres tzw. uprawnień korekcyjnych jednostki (...) w ustawie o ochronie danych osobowych. Stanowiłoby to nie tylko niedopuszczalne wykroczenie poza zakres kontroli zainicjowanej



niniejszym wnioskiem, ale także prowadziłoby do konieczności oceny celowości odrębnego uregulowania obowiązków informacyjnych w obrębie ustawy o NIK, co pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. (...) W ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował postępowanie kontrolne prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli NIK, uwzględniając konstytucyjne i ustawowe zadania tego organu oraz jego specyficzną pozycję ustrojową. Nie oznacza to, iż był zobowiązany do transponowania z ustawy o ochronie danych osobowych do ustawy o NIK ogólnych rozwiązań w zakresie obowiązków informacyjnych i korekcyjnych administratorów danych. Zabieg taki wydaje nie tylko niecelowy, ale także niewłaściwy z punktu widzenia wymogu zachowania spójności i przejrzystości systemu prawa”.

3. W piśmie z 22 października 2014 r., przewodnicząca składu orzekającego zwróciła się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z prośbą o wyrażenie opinii przez Najwyższą Izbę Kontroli w sprawie oraz o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: a) Czy przetwarzanie przez przedstawicieli NIK danych ujawniających: pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym jest przydatne dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28 ustawy o NIK?, a jeżeli tak, to: W jakiego rodzaju postępowaniach kontrolnych przeprowadzonych dotychczas przez przedstawicieli NIK wymienione dane były używane oraz co miały udokumentować lub dowieść?; b) Czy przetwarzanie przez przedstawicieli NIK danych o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jest przydatne dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28 ustawy o NIK?, a jeżeli tak, to: W jakiego rodzaju postępowaniach kontrolnych z przeprowadzonych dotychczas przez przedstawicieli NIK wymienione dane były używane oraz co miały udokumentować lub dowieść?; c) Czy przetwarzanie przez przedstawicieli NIK danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, jest niezbędne dla realizacji ustawowych zadań NIK?, a jeżeli tak, to: Które z zadań – i w jakich typach stanów faktycznych – wymaga przetwarzania których z danych wymienionych w tym przepisie?; d) Czy w procesie stosowania prawa przez NIK cel, o którym mowa w art. 28 ustawy o NIK, można osiągnąć bez konieczności przetwarzania danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych?; e) Które z kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, i w jakich typach stanów faktycznych, wymaga przetwarzania których z danych wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych; f) czy przetwarzane przez przedstawicieli NIK dane wymienione w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych są wprowadzane do systemu teleinformatycznego?, a jeżeli tak, to: jaka jest procedura ich wprowadzania, zabezpieczania dostępu, anonimizacji, jakie są zasady i okres przechowywania oraz usuwania z tegoż systemu?; g) Jaka jest wewnętrzna procedura kontroli przetwarzania przez przedstawicieli NIK danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych?

4. W piśmie z 20 listopada 2014 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli udzielił odpowiedzi na pytania Trybunału Konstytucyjnego oraz zajął stanowisko w sprawie, podkreślając, że po wejściu w życie zakwestionowanego przepisu NIK dokonała samoograniczenia dostępu do tych danych.

Odnosząc się do pierwszego pytania Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli stwierdził, że dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym „nie są niezbędne w postępowaniu kontrolnym i Izba nie podejmowała kontroli, w których istniała konieczność dostępu do wskazanych danych. (...) już w dniu 21 maja 2012 r., tj. przed wejściem w życie znowelizowanego przepisu art. 29 ustawy o NIK, ówczesny Prezes NIK Jacek Jezierski podczas spotkania u Rzecznik Praw Obywatelskich w obecności przedstawiciela GODO wyrażał gotowość samoograniczenia Izby w zakresie dostępu kontrolerów do niektórych danych wrażliwych po wejściu w życie znowelizowanego przepisu ustawy o NIK. Do czasu zmiany przepisów ustawy o NIK, Prezes NIK wydał polecenie zaniechania przygotowywania i prowadzenia kontroli, które wymagałyby dostępu do danych wrażliwych spoza obszaru relacji obywatel-państwo”.

Odnosząc się do kwestii przydatności przetwarzania danych o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, Prezes Najwyższej Izby Kontroli stwierdził, że wymienione „dane są przez NIK zaliczane do obszaru relacji obywatel-państwo. Dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28 ustawy o NIK, tj. ustalenia stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelnego jego udokumentowania i dokonania oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, w kontrolach prowadzonych przez kontrolerów Izby korzystano z tych danych wrażliwych. Miało to miejsce zarówno w kontrolach planowych, jak i doraźnych i odbywało się na podstawie i w celu realizacji zatwierdzonych przez Prezesa lub Wiceprezesa NIK programów kontroli planowych albo zatwierdzanych przez dyrektorów jednostek kontrolnych tematycznych kontroli

doraźnych”. Jako dowód Prezes NIK przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu zestawienie informacji na temat przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, w wybranych kontrolach NIK w latach 2012-2014.

Odnosząc się do problematyki niezbędności przetwarzania przez przedstawicieli NIK danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, Prezes NIK wyraził pogląd, że wynikający w szczególności z art. 2-5 ustawy o NIK, „podmiotowy i przedmiotowy zakres kompetencji kontrolnych NIK przesądza o spełnieniu przesłanki niezbędności przy przetwarzaniu danych osobowych w celu wykonywania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego, ponieważ bez dostępu do danych wrażliwych nie można ustalić stanu faktycznego”. Prezes NIK wyraził ponadto przekonanie, że w procesie stosowania prawa przez NIK cel, o którym mowa w art. 28 ustawy o NIK nie może zostać osiągnięty bez konieczności przetwarzania danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych. Należy bowiem zauważyć, że „posiłkowanie się wyłącznie zestawieniami sporządzonymi przez kontrolowanych w formie zagregowanej i zanonimizowanej bez możliwości zweryfikowania rzetelności i prawidłowości wskazanych danych, bądź korzystanie z rejestrów księgowych (w których ujęte dane mają wtórny charakter i mogą być nierzetelne) stwarza ryzyko, że dowód kontroli nie będzie dowodem wiarygodnym/użytecznym. Dowody kontroli, przygotowane przez kontrolowanych, charakteryzują się bowiem zdecydowanie niższym stopniem wiarygodności. W wielu wypadkach nie pozwalają one ustalić występowania nieprawidłowości w kontrolowanym stanie faktycznym. Zdaniem Izby, weryfikacja mechanizmów wydatkowania środków publicznych wymaga dostępu do kompletnych, a zarazem rzetelnych danych”. Prezes NIK wskazał, że przed wprowadzeniem art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, odnotowano wiele przeszkód w prowadzeniu kontroli, w szczególności brak dostępu do dokumentacji medycznej, w tym danych o stanie zdrowia, co utrudniało kontrole m.in. funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych.

Odnosząc się do problematyki związku przetwarzania danych osobowych przez NIK z kryteriami kontroli, określonymi w art. 5 ustawy o NIK, Prezes NIK wyraził pogląd, że zakres przetwarzanych danych każdorazowo jest „uzależniony od wyznaczonego obszaru badań kontrolnych. Przy tym o rodzaju przetwarzanych danych decyduje zasada adekwatności (...) Przetwarzane są tylko te dane, bez których nie byłoby możliwe dokonanie ustaleń faktycznych. Tak więc przetwarzanie danych osobowych odbywa się na wcześniejszym etapie, to jest ustalenia stanu faktycznego, który dopiero później jest poddawany ocenie pod względem kryteriów kontroli określonych w art. 5 ustawy o NIK”.

Odnosząc się do problematyki wprowadzania danych wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych do systemu teleinformatycznego, Prezes NIK stwierdził, że NIK „jako zasadę przyjęła ograniczenie dostępu do danych wrażliwych. Oznacza to, że tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia celu kontroli lub [gdy] brak dostępu do tych danych uniemożliwiałby przeprowadzenie kontroli, dane te są przetwarzane. Przykładowo, jeżeli w kontrolowanej jednostce istnieją możliwości techniczne i organizacyjne do przedłożenia kontrolerowi zanonimizowanych dokumentów niezbędnych do realizacji celów kontroli, a nie jest konieczny wgląd do danych źródłowych, kontrolerzy z takiej możliwości korzystają. W pozostałych przypadkach kontrolerzy korzystają z prawa wglądu do dokumentów i baz danych zawierających dane wrażliwe z obszaru stosunków obywatel-państwo, a następnie w wystąpieniu pokontrolnym prezentują dane zagregowane i zanonimizowane. (...) Ustalenia wynikające z przetwarzania ww. danych osobowych ujmowane są w aktach kontroli najczęściej w formie zestawień/analiz w formie statystycznej i syntetycznej, niepozwalających na identyfikację osób i spraw ich dotyczących”. Prezes NIK przedłożył Trybunałowi Konstytucyjnemu akty regulujące rejestrowanie i przetwarzanie danych przez kontrolerów NIK (m.in. zarządzenie nr 21/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 16 lipca 2013 r. w sprawie stosowania systemu zarządzania dokumentami i sprawami; zarządzenie nr 22/2014 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 28 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia w Najwyższej Izbie Kontroli polityki bezpieczeństwa danych osobowych oraz instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych).

Odnosząc się do pytania o wewnętrzną procedurę kontroli przetwarzania danych osobowych, Prezes NIK podkreślił, że wszelkie informacje uzyskane w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych stanowią tajemnicę kontrolerską, której ujawnienie zagrożone jest odpowiedzialnością karną oraz odpowiedzialnością uregulowaną w przepisach ustawy o NIK. Ochronie przed nadużyciem służą również wewnętrzne regulacje NIK (np. zarządzenie nr 15/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14 maja 2012 r. w sprawie postępowania kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli przy uzyskiwaniu danych osobowych szczególnie chronionych).

## II

Na rozprawę 20 stycznia 2015 r. stawili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego, Sejmu oraz Najwyższej Izby Kontroli. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Odpowiadając na pytanie składu orzekającego o podmiot ustawowo i konstytucyjnie upoważniony do kontroli legalności i niezbędności przetwarzania danych osobowych wrażliwych przez NIK, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że NIK jest najwyższym organem kontroli i nie podlega dalszej kontroli. Z poglądem tym nie zgodziła się przedstawicielka NIK, wskazując Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych jako organ legitymowany do kontroli NIK w zakresie przetwarzania danych osobowych wrażliwych.

Odpowiadając na pytanie składu orzekającego o hipotetyczną przydatność dostępu NIK do danych osobowych wrażliwych, przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, że praw i wolności konstytucyjnych nie można ograniczać „na wszelki wypadek”, a dyrektywa *in dubio pro libertate* nakazuje z ostrożnością podchodzić do nieuzasadnionego faktycznie i prawnie ograniczenia praw. Stanowisko to podzielił przedstawiciel Sejmu.

Odpowiadając na pytanie składu orzekającego o przydatność i niezbędność przetwarzania przez NIK danych dotyczących przynależności partyjnej lub związkowej, przedstawicielka NIK wyraziła pogląd, że dane tego rodzaju mogą stanowić istotny element materiału dowodowego w toku kontroli przestrzegania zasady apolityczności organów władzy publicznej oraz realizacji wolności zrzeszania. Ponadto przedstawicielka NIK wyraziła pogląd o przydatności i niezbędności przetwarzania danych o przynależności etnicznej i wyznaniowej w wypadku kontroli legalności, gospodarności i celowości pomocy lub gwarancji udzielanych mniejszościom narodowym, etnicznym oraz religijnym przez władze publiczne.

Odpowiadając na pytanie składu orzekającego o znaczenie toczących się prac legislacyjnych dla niniejszego postępowania, przedstawiciel Sejmu przypomniał, że właściwa podkomisja uzależnia wynik swego sprawozdania od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście przedstawicielka NIK zauważyła, że w toku prac legislacyjnych NIK przedstawiła propozycję zmiany zakwestionowanego przepisu i ograniczenia zakresu danych osobowych wrażliwych, do których dostęp powinni mieć kontrolerzy NIK.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Zakwestionowany art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.; dalej: ustawa o NIK) stanowi: „Dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28: upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do przetwarzania danych osobowych, w tym danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm), jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli”.

Przepis ten został dodany mocą art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.), która – w tym zakresie – weszła w życie 2 czerwca 2012 r. Nie był on dotąd zmieniany przez prawodawcę.

Jako związkowy przedmiot kontroli wnioskodawca wskazał art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie danych). Przepis ten stanowi: „Przetwarzanie danych, o których mowa w ust. 1, jest jednak dopuszczalne, jeżeli: przepis szczególnie innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony”. Art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych z kolei stanowi: „Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym”.

Zakwestionowane przepisy pozostają w merytorycznym związku z art. 28 ustawy o NIK, który stanowi: „Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5”. Ponadto istotne znaczenie dla interpretacji zakwestionowanych przepisów mają art. 2-4 ustawy o NIK (określające kognicję NIK) oraz art. 5 ustawy o NIK, który stanowi: „1. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. 2. Kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. 3. Kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3, jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności”.

1.2. Zakwestionowany przepis jest przedmiotem prac legislacyjnych. Grupa posłów na Sejm VII kadencji wniosła projekt ustawy o zmianie ustawy o NIK, którego treścią jest uchylenie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK (druk sejmowy nr 257). W piśmie z 14 czerwca 2012 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił stanowisko Rady Ministrów, w świetle którego proponowana zmiana prawodawcza jest zbyt daleko idąca, gdyż utrudni efektywną realizację konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK.

Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk nr 257) odbyło się 13 września 2012 r. na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Obecny wówczas Prezes NIK wyraził pogląd, że ustawa zmieniająca z 2010 r. „poszła za daleko, umożliwiając dostęp kontrolerom NIK do wszystkich danych wrażliwych”. W ocenie Prezesa NIK, druk sejmowy nr 257 nie stanowi jednak adekwatnej reakcji na zmianę wprowadzoną ustawą zmieniającą z 2010 r., gdyż przetwarzanie danych osobowych, w tym danych wrażliwych, jest konieczne do prawidłowej realizacji kompetencji NIK. Uwzględniając ochronę prywatności oraz ochronę interesu publicznego Prezes NIK zaproponował, aby art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK nadać następujące brzmienie: „Umożliwia się NIK przetwarzanie danych osobowych w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli, w tym danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, z wyjątkiem danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne i filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym” (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej nr 34 z dnia 13 września 2012 r., s. 7). Komisja do Spraw Kontroli Państwowej postanowiła o powołaniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy o NIK. Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem podkomisji, Komisja do Spraw Kontroli Państwowej skierowała sprawę ponownie do prac podkomisji z uwagi na wystąpienie Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z niniejszym wnioskiem (pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej nr 38 z dnia 23 października 2012 r.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgłoszona przez grupę posłów propozycja zmiany brzmienia zakwestionowanego przepisu nie stoi na przeszkodzie jego merytorycznej ocenie w ramach niniejszego postępowania. Niemniej jednak argumenty podnoszone w toku prac legislacyjnych mogą mieć posiłkowe znaczenie dla oceny przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK (zob. niżej pkt 3 tej części uzasadnienia).

1.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca nie skoordynował *petitum* wniosku z jego uzasadnieniem. W *petitum* jako przedmiot kontroli wskazano bowiem art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych. Z uzasadnienia zaś jednoznacznie wynika, że Prokurator Generalny kwestionuje dwie normy, których podstawę stanowią dwie różne jednostki redakcyjne dwóch różnych aktów normatywnych.

Pierwsza z zakwestionowanych przez wnioskodawcę norm to norma kompetencyjna upoważniająca przedstawicieli NIK do przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych. Przepisem zrębowym jest tu art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK. Rekonstrukcja pełnego zakresu normowania wymaga uwzględnienia przepisów uzupełniających m.in. art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych (tj. katalogu danych wrażliwych), art. 5 ustawy o NIK (tj. kryteriów kontroli) oraz art. 28 ustawy o NIK (tj. celów postępowania kontrolnego). Prokurator Generalny nie kwestionuje upoważnienia przedstawicieli NIK do przetwarzania danych, ale upoważnienie do przetwarzania danych określonego typu (tj. danych określonych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych). Tym samym zakwestionowano normę następującej treści: w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelnego udokumentowania go i dokonania oceny kontrolowanej działalności według kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do przetwarzania danych osobowych, w tym danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Ponieważ w treści art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK zawarte jest odesłanie do art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych oraz do art. 28 ustawy o NIK, który z kolei odsyła wprost do art. 5 ustawy o NIK, w sentencji wyroku nie było potrzeby wskazywania tych przepisów uzupełniających. Za wystarczające należało uznać wskazanie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK (zob. punkt 1 sentencji).

Drużga z zakwestionowanych przez wnioskodawcę norm to norma formułująca warunki dopuszczalności – w drodze wyjątku – przetwarzania danych wrażliwych bez zgody osoby, której dane dotyczą (art. 27 ust. 2 pkt 2

ustawy o ochronie danych). Prokurator Generalny zakwestionował ten przepis w związku z zakresem normowania art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK (zob. jednak pkt 4 tej części uzasadnienia).

Podsumowując, przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu był przede wszystkim art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK uprawniający przedstawicieli NIK do przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (punkt 1 sentencji). Ponadto przedmiotem kontroli był art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK (punkt 2 sentencji).

## 2. Wzorzec kontroli.

2.1. Wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał w *petitum*: art. 2, art. 31 ust. 3 art. 47, art. 51 ust. 2 i 4 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja). W uzasadnieniu Prokurator Generalny koncertuje się zaś na nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do prywatności (zarzut odnoszący się do art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK) oraz naruszeniu zasady poprawnej legislacji (zarzut odnoszący się do art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych).

Za różnicę terminologiczną należało uznać postępowanie się we wniosku pojęciem „zasada określoności przepisów” w warunkach niniejszej sprawy. Zasada określoności jako norma zawierająca wymogi odnoszące się w szczególności do przepisów prawa karnego (np. art. 42 ust. 1 Konstytucji) lub przepisów prawa podatkowego (np. art. 217 Konstytucji) nie znajduje bowiem w niniejszej sprawie zastosowania. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że pojęcie „określoności” Prokurator Generalny stosuje jako zbiorczą nazwę wymogów stawianych prawodawcy w związku z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

2.2. Konstytucyjna ochrona prywatności stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46; 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97; 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3; 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19; 28 kwietnia 2003 r., sygn. K 18/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 32; 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30; 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63; 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 26 października 2005 r., sygn. K 31/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 103; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86; 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108; 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 163; 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 57; 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 80; 13 grudnia 2011 r., sygn. K 33/08, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 116; zob. też orzeczenia TK: z 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19 i z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23). Nie ma zatem potrzeby szczegółowego omawiania dotychczasowego orzecznictwa. W warunkach niniejszej sprawy wystarczy przypomnieć, że stanowiąc jeden z podstawowych elementów aksjologii demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjna ochrona prywatności to w szczególności możliwość samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących własnej osoby, a także sprawowania kontroli nad tymi informacjami, nawet jeżeli znajdują się w posiadaniu innych osób (autonomia informacyjna jednostki) oraz możliwość samostanowienia o swym życiu osobistym w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz czasowym (autonomia decyzyjna jednostki). W sferze autonomii informacyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*, informacji m.in. o: a) stanie zdrowia (cyt. wyroki o sygn. U 5/97; U 3/01); b) sytuacji majątkowej (cyt. wyroki o sygn. K 21/96; K 41/02); c) sytuacji rodzinnej (cyt. wyroki o sygn. SK 40/01; K 20/03); d) przeszłości politycznej lub społecznej (cyt. wyroki o sygn. K 24/98; K 7/01; K 31/04); e) nazwisku lub wizerunku (cyt. wyroki o sygn. K 17/05; K 25/09) lub f) innych informacji niezbędnych dla działań organów władzy publicznej (cyt. wyroki o sygn. K 4/04; K 45/02; K 54/07; K 33/08). W sferze autonomii decyzyjnej normy konstytucyjne gwarantują jednostce ochronę przed – dokonaną z naruszeniem reguły przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* – ingerencją w decyzje jednostki m.in. o: a) własnym życiu lub zdrowiu (cyt. wyroki o sygn. SK 48/05; K 16/10); b) kształtowaniu życia rodzinnego (cyt. wyroki o sygn. K 1/98;

K 18/02); c) wychowaniu dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (m.in cyt. wyrok o sygn. U 10/07); d) urodzeniu dziecka (por. wyrok o sygn. K 26/96).

W wydanym w pełnym składzie wyroku o sygn. K 23/11 TK stwierdził, że konstytucyjna regulacja prywatności implikuje w szczególności zakaz domniemywania kompetencji władzy publicznej w zakresie ingerencji w prywatność, nakaz powstrzymania się od niedopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji zarówno przez organy władzy publicznej, jak i podmioty prawa prywatnego, oraz nakaz stworzenia przez państwo warunków, w których jednostka może swobodnie i bezpiecznie korzystać ze swych konstytucyjnych praw (wyrok z 30 lipca 2014 r., OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 80). Wychodząc z założenia o konieczności ewolucyjnej interpretacji przepisów konstytucyjnych, TK podkreślił, że konstytucyjna ochrona obejmuje każdy akt komunikacji niezależnie od charakteru jego nośnika oraz każdy akt komunikacji na odległość (cyt. wyrok o sygn. K 23/11). „[P]ozyskiwanie informacji o życiu prywatnym jednostek przez organy władzy publicznej, zwłaszcza niejawnie, musi być ograniczone do koniecznych sytuacji, dopuszczalnych w demokratycznym państwie wyłącznie dla ochrony konstytucyjnie uznanych wartości i zgodnie z zasadą proporcjonalności. Warunki gromadzenia i przetwarzania tych danych przez władze publiczne muszą być unormowane w ustawie w sposób jak najbardziej przejrzysty, wykluczający arbitralność i dowolność ich stosowania” (cyt. wyrok o sygn. K 23/11).

2.3. Zważywszy, że wskazana jako wzorzec zasada poprawnej legislacji była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym, Trybunał uznał za celowe jedynie przypomnieć, że ocena zgodności w tym zakresie powinna być dokonywana z zastosowaniem dwóch kryteriów (wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35 i powołane tam orzecznictwo). Pierwszym kryterium jest precyzyjność, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie. Drugim kryterium jest komunikatywność, która oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej.

W orzecznictwie podkreśla się, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). W tym kontekście istotne jest, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguł wykładni (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

2.4. Art. 8 konwencji, jako wzorzec kontroli hierarchicznej zgodności norm, również był przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (np. cyt. wyrok o sygn. K 23/11). Z uzasadnienia wniosku inicjującego niniejszą sprawę wynika jednak, że wskazując art. 8 konwencji, Prokurator Generalny nie wyszedł poza treść zawartą we wzorcu konstytucyjnym (art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 Konstytucji). Sformułowane na podstawie obu norm zarzuty są tożsame. Dokonanie oceny zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcem konstytucyjnym czyni zbędną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zgodności z art. 8 konwencji (por. np. wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33 i powołane tam orzecznictwo).

Postępowanie w zakresie kontroli z art. 8 konwencji zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

2.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 51 ust. 4 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli w ramach niniejszego postępowania. Zarzut naruszenia tej normy sprowadza się bowiem do twierdzenia, że prawodawca nie uregulował w ustawie o NIK praw osób, których dane są przetwarzane w ramach postępowania kontrolnego, do żądania sprostowania oraz usunięcia danych ze zbiorów NIK. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzut ten nie został uzasadniony i opiera się w istocie na nieporozumieniu odnośnie do zakresu zastosowania przepisów ustawy o ochronie danych. Brak szczegółowej regulacji o przetwarzaniu i ochronie danych osobowych w ustawie o NIK nie oznacza, że postępowanie kontrolne dotknięte jest pominięciem prawodawczym, jak twierdzi wnioskodawca. Przetwarzanie danych udostępnianych kontrolerom NIK w trakcie czynności kontrolnych oraz przetwarzanie danych zawartych w zbiorach danych, jakimi są akta prowadzone przez NIK, podlega wszakże regulacji ustawy o ochronie danych (art. 2 i art. 3 oraz art. 7 tejże).

Postępowanie w zakresie kontroli z art. 51 ust. 4 Konstytucji zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.6. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK z art. 47 w związku z art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (zarzut ingerencji w autonomię informacyjną – zob. niżej punkt 3 tej części uzasadnienia) oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych z art. 2 Konstytucji (zarzut niepoprawnej legislacji – zob. niżej punkt 4 tej części uzasadnienia).

### 3. Ocena proporcjonalności ingerencji w autonomię informacyjną.

3.1. Zgodnie z wymogiem przydatności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych (wyroki TK z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85 oraz z 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102). Wymóg przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Warunków tych nie spełniają takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne) (wyrok z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). Z perspektywy konstytucyjnej, test racjonalności instrumentalnej wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelewantna z perspektywy jej realizacji (cyt. wyroki o sygn. P 56/11 oraz SK 20/12). W tym zaś kontekście Trybunał Konstytucyjny wzięł pod uwagę, co następuje:

3.1.1. Z analizy prac legalizacyjnych zakończonych uchwaleniem ustawy zmieniającej z 2010 r., która wprowadziła zakwestionowany przepis, wynika, że problematyka dostępu NIK do jednostkowych danych osobowych wrażliwych nie była przedmiotem pogłębionej refleksji parlamentarnej (zob. druk sejmowy nr 1349/VI kadencja). W stanowisku Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) zaznaczono jednak wyraźnie, że wątpliwe jest upoważnienie NIK do przetwarzania każdego typu danych wrażliwych, wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych. Jako przykład danych, które nie mogą zostać wykorzystane do realizacji celu kontroli dokonywanej przez NIK, GIODO wskazał dane o kodzie genetycznym (stanowisko GIODO z 20 listopada 2008 r. do druku nr 1349).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przetwarzanie jednostkowych danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie jest przydatne do realizacji konstytucyjnych i ustawowych kryteriów kontroli (art. 203 Konstytucji i art. 5 ustawy o NIK).

Problematyka legalności sprowadza się zasadniczo do oceny czynności konwencjonalnej określonego podmiotu i jej wytworu z wymogami odnoszącymi się do tejże czynności oraz wymogami odnoszącymi się do jej wytworu. Wynikające z konstytucyjnie określonych źródeł prawa, wymogi te – w demokratycznym państwie prawnym – mają charakter formalny oraz merytoryczny. Niewątpliwie w wypadku oceny legalności rozumianej formalnie nie ma potrzeby przetwarzania jednostkowych danych wrażliwych, o których mowa w punkcie 1 lit. a sentencji niniejszego wyroku. Przydatność przetwarzania do tego rodzaju danych można ewentualnie rozważać w wypadku oceny legalności rozumianej merytorycznie. Przykładowo dane tego rodzaju mogą okazać się *in casu* przydatne do rozstrzygnięcia, czy konkretna czynność konwencjonalna konkretnego podmiotu nie naruszyła *in casu* prawa do prywatności albo prawa do równości (np. w obszarze prawa pracy, prawa zamówień publicznych lub pomocy publicznej). Nie ulega wszakże wątpliwości, że w szczególności dane ujawniające kod genetyczny odnoszą się do sfery osobistej jednostki i jej cech indywidualnych, na które nie ma ona wpływu, stanowiąc zarazem zakazane kryterium różnicowania w rozumieniu art. 32 Konstytucji. Jednakże oceniając przydatność zakwestionowanego przepisu, nie sposób nie uwzględnić podziału kompetencji między konstytucyjnymi i ustawowymi organami ochrony prawnej. Wypadki, w których zachodzi konieczność sięgnięcia do przedmiotowo istotnych jednostkowych danych wrażliwych, by ocenić legalność działań organów władzy publicznej lub innych jednostek organizacyjnych, mieszczą się w szczególności w kognicji sądów powszechnych i administracyjnych. Należało ponadto uwzględnić, że ochrona legalności w przedmiotowo istotnym zakresie nie jest wyłącznie przedmiotem kompetencji NIK, ale również innych wyspecjalizowanych organów kontroli (np. Państwowa Inspekcja Pracy) lub organów ścigania (np. Prokuratury), z którymi NIK jest konstytucyjnie zobowiązana współdziałać.

Podobnie gospodarność, rozumiana jako badanie oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków, uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów, wykorzystania możliwości zapobieżenia szkodom lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód, nie wymaga dostępu do wyżej wymienionych danych wrażliwych. Nie wymaga tego również celowość, rozumiana w szczególności jako badanie: a) czy dana jednostka działa zgodnie z celami jej wyznaczonymi; b) czy cele te osiągnęła; c) czy zastosowano przy tym optymalne metody ich osiągnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w obecnym stanie prawnym przetwarzanie danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie jest przydatne w świetle konstytucyjnego i ustawowego zakresu dopuszczalnej kontroli (art. 203 Konstytucji, art. 2-4 i art. 28 ustawy o NIK).

Nie ma też obecnie podstaw, by przyjąć istnienie związku merytorycznego między katalogiem wyżej wymienionych danych a oceną działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego lub państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. W szczególności z uwagi na konstytucyjną ochronę autonomii informacyjnej oraz ochronę przed nierównym traktowaniem (ze względu na naturalne cechy osoby fizycznej lub jej przekonania) dane wrażliwe, o których mowa w punkcie 1 lit. a sentencji niniejszego wyroku, nie powinny rozstrzygać *per se* o sposobie wykonywania kompetencji organów władzy publicznej. Należy ponadto podkreślić, że – z zastrzeżeniem poddanych kontroli sądowej i szczegółowo upoważnionych w ustawie do przetwarzania jednostkowych danych wrażliwych bez zgody osoby, której one dotyczą (zob. szerzej też wyrok o sygn. K 23/11) – ograny władzy publicznej (kontrolowane przez NIK) nie powinny przetwarzać danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym. Ściganie wypadków naruszeń autonomii informacyjnej jednostki oraz orzekania o odpowiedzialności z tego tytułu nie stanowi zaś przedmiotu działalności NIK.

Podobnie brak jest związku merytorycznego między przetwarzaniem wymienionych wyżej jednostkowych danych wrażliwych a oceną działalności organów jednostek samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Podmioty te, podobnie jak organy wymienione w art. 203 ust. 1 Konstytucji, związane zasadą autonomii informacyjnej oraz zasadą równości, nie mogą realizować zadań własnych lub zleconych przyjmując kryteria: polityczne, religijne, filozoficzne, genetyczne lub seksualne. Wskazane w art. 203 ust. 2 Konstytucji podmioty dopóki nie zostaną przez prawodawcę, szczegółowo i zgodnie z konstytucyjnymi wymogami ochrony prywatności, upoważnione, również nie mogą przetwarzać przedmiotowo istotnych danych wrażliwych.

Wynikające z punktu 1 lit. a sentencji niniejszego wyroku ograniczenie katalogu danych wrażliwych przetwarzanych przez NIK odpowiada konstytucyjnej i ustawowej gradacji zakresu kontroli dokonywanej przez NIK. Należy bowiem przypomnieć, że podmioty wymienione w art. 203 ust. 3 Konstytucji kontrolowane są jedynie w zakresie wykorzystania mienia publicznego oraz obowiązków finansowych na rzecz państwa.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sejmu, że „[a]naliza zakresu zadań powierzonych przez ustrojodawcę i ustawodawcę Najwyższej Izbie Kontroli wskazuje, iż w obszarze zainteresowania tego organu znajdują się głównie stosunki o charakterze publicznoprawnym, w których dochodzi do wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją konkretnych zadań o znaczeniu ogólnospołecznym lub też świadczeń na rzecz obywateli. Można zatem powiedzieć, iż przydatne dla realizowania powierzonych NIK kompetencji będą dane osobowe relewantne dla stosunków publicznoprawnych, ujawniane w ramach kontaktów jednostki z szeroko rozumianymi organami władzy publicznej, przede wszystkim administracją rządową i samorządową oraz podmiotami prawa świadczącymi usługi publiczne finansowane ze środków publicznych. (...) Trudno jednak wykazać funkcjonalny związek kompetencji NIK z obszarem aktywności jednostek, w których dochodzi do ujawnienia danych dotyczących (...) przekonań religijnych lub filozoficznych, (...) kodu genetycznego, nałogów i życia seksualnego. W konsekwencji dane tego typu należy uznać za nieprzydatne z perspektywy konstytucyjnego i ustawowego zakresu działania NIK, a zatem co do zasady nieadekwatne do celów postępowania kontrolnego aktualnie określonego w przywołanych źródłach prawa powszechnie obowiązującego”.

Trybunał uwzględnił również, że w przedłożonym w niniejszym postępowaniu piśmie Prezesa NIK stwierdzono, iż dane ujawniające poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym nie są przydatne do realizacji kompetencji NIK. Stanowisko to Trybunał uznał za ugruntowane i konsekwentnie prezentowane przez NIK. Już bowiem po wejściu ustawy zmieniającej z 2010 r., NIK dokonała samoograniczenia, w zakresie dostępu do danych wymienionych w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, wyłączając z zakresu uprawnień kontrolerów przetwarzanie wyżej wymienionych danych. Pogląd ten został następnie podtrzymany w procesie legislacyjnym mającym na celu zmianę zakwestionowanego przepisu (druk sejmowy nr 257/VII kadencja).

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, nie jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionego w świetle konstytucyjnych wartości. Stwierdzenie naruszenia wymogu przydatności wystarcza do wydania wyroku o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie wskazanym w punkcie 1 lit. a sentencji. Ograniczenie konstytucyjnych praw, które jest nieprzydatne, nie może zostać bowiem uznane za niezbędne, ani tym bardziej za proporcjonalne *sensu stricto*.



3.1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przetwarzanie przez upoważnionych przedstawicieli NIK danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jest przydatne do realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK.

Po pierwsze, dane o stanie zdrowia stanowią istotny element materiału dowodowego w toku kontroli przez NIK jednostek realizujących świadczenia z zakresu opieki zdrowotnej lub świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, jak również w toku kontroli jednostek finansujących tego rodzaju świadczenia. Jak wynika z przedłożonego w niniejszym postępowaniu przez Prezesa NIK zestawienia informacji o przeprowadzonych przez NIK w latach 2012-2014 kontrolach z wykorzystaniem danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, dane dotyczące zdrowia były przydatne m.in. w toku kontroli: a) realizacji świadczeń zdrowotnych przez publiczne i niepubliczne podmioty oraz świadczeń w zakresie leczenia uzdrowiskowego finansowanych ze środków wojewódzkich oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia; b) kwalifikacji zdrowotnych pracowników pełniących funkcje związane z bezpieczeństwem ruchu kolejowego; c) standardów przeprowadzania wywiadów środowiskowych przez upoważnionych pracowników ośrodków pomocy społecznej; d) procedury readaptacji społecznej oraz programu zindywidualizowanego oddziaływania na skazanych; e) standardu i jakości świadczeń w poradniach geriatrycznych; f) organizacji systemu orzecznictwa lekarskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celach rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności; g) funkcjonowania systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa; f) funkcjonowania systemu informacji oświatowej. Dane o stanie zdrowia, w tym orzeczenia opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz karty indywidualne potrzeb ucznia z trudnościami w nauce i zaburzeniami rozwojowymi, stanowiły z kolei istotny element kontroli mający na celu sprawdzenie, czy wszyscy uprawnieni i potrzebujący uczniowie uzyskali zalecane formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Po drugie, dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym to istotny element materiału dowodowego w szczególności w toku kontroli przez NIK organów Służby Celnej, Służby Więziennej, Policji. Jak wynika z pisma Prezesa NIK, omawiane dane były przydatne m.in. w toku kontroli: a) postępowania inspekcji weterynaryjnej w stosunku do podmiotów nadzorowanych, które popełniły wykroczenia polegające na naruszeniu przepisów prawa weterynaryjnego; b) wdrożenia systemu dozoru elektronicznego; c) przetwarzania oraz zagwarantowania bezpieczeństwa danych przez sądy powszechne, organy służby więziennej oraz organy kuratorskiej służby sądowej; d) procesu readaptacji społecznej skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności; e) przetwarzania danych osobowych przez policyjne systemy informatyczne; f) wykonywania kompetencji w zakresie nakładania kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Po trzecie, dane dotyczące orzeczeń wydanych w postępowaniu administracyjnym stanowią istotny element materiału dowodowego w toku kontroli przez NIK korzystania przez organy administracji publicznej z przyznaných im ustawowo kompetencji. Jak wynika z pisma Prezesa NIK, omawiane dane były przydatne do prowadzenia kontroli m.in. urzędów skarbowych w zakresie zgodnego z przepisami prawa podatkowego egzekwowania obowiązków podatkowych oraz w zakresie egzekucji zaległości podatkowych.

Po czwarte, dane ujawniające przynależność związkową stanowią istotny element materiału dowodowego w toku – dokonywanej przez NIK – kontroli przestrzegania konstytucyjnej wolności zrzeszania się lub ustawowych praw zrzeszonych pracowników podmiotów wymienionych w art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji. Należało ponadto uwzględnić, że dane ujawniające przynależność związkową, choć zaliczane na gruncie art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych do kategorii danych wrażliwych, różnią się od danych wymienionych w punkcie 1 lit. a sentencji niniejszego wyroku. Przynależność związkowa nie stanowi w szczególności integralnej cechy osobistej jednostki. Przynależność związkowa nie lokuje się też w – objętej zakazem ingerencji – wewnętrznej sferze realizacji wolności jednostki, jak np. poglądy polityczne, religijne lub filozoficzne.

Po piąte, dane ujawniając przynależność partyjną stanowią istotny element materiału dowodowego w toku – dokonywanej przez NIK – kontroli przestrzegania zasady apolityczności Korpusu Służby Cywilnej oraz pracowników organów władzy publicznej. Należy bowiem zauważyć, że przepisy konstytucyjne i ustawowe obejmują wymogiem apolityczności zarówno piastunów organów władzy publicznej, jak i osoby zatrudnione w tych organach, które zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji mogą być kontrolowane przez NIK. Ocena legalności niewątpliwie zaś obejmuje realizację konstytucyjnej zasady apolityczności. Trybunał Konstytucyjny przypomina ponadto, że dane ujawniające przynależność partyjną nie należą do sfery wyłącznie prywatnej, gdyż działalność partyjna ma charakter pośredniczący między sferą prywatną a publiczną, a przepisy konstytucyjne zakazują utajniania przynależności partyjnej (art. 13 Konstytucji).

Po szóste, przydatność przetwarzania przez przedstawicieli NIK danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne lub przynależność wyznaniową stanowi konsekwencję obowiązków władzy publicznej w zakresie

zagwarantowania praw mniejszości narodowych lub etnicznych, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju instytucji edukacyjnych i kulturalnych, służących ochronie tożsamości religijnej oraz kulturowej. Ponadto dane tego rodzaju powinny być przydatne w toku kontroli legalności, gospodarności i celowości działań organów władzy publicznej zobowiązanych do zapewnienia porządku publicznego w związku z zagrożeniem terroryzmem.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionego przedstawiciela NIK do przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, jest rozwiązaniem przydatnym do zapewnienia efektywności realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji NIK. Powoływanie się na konkretną wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ingerencji w autonomię informacyjną nie rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym. W zakresie normowania wskazanym w punkcie 1 lit. b sentencji wyroku, ciężar analizy przesunął się na kolejne przesłanki testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności.

3.2. Prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, której to ochrony nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności (cyt. wyrok o sygn. P 56/11).

3.2.1. Przetwarzanie przez upoważnionych przedstawicieli NIK danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jest niezbędne dla zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych. Uwzględniając jednak stanowisko pełnego składu w wyroku o sygn. K 23/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że względem na rzetelność i sprawność organów nie rozstrzyga *per se* o spełnieniu wymogu niezbędności ograniczenia prawa do prywatności.

Sprawność organów władzy publicznej w realizacji oznaczonych zadań stanowi wartość, o której mowa w preambule do Konstytucji, w zakresie, w jakim wymaga się, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Niemniej jednak przywołany fragment nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej ingerencję prawodawcy w prawo do prywatności tak jak w niniejszej sprawie. Wynika to z aksjologicznego znaczenia preambuły, która – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – stanowi źródło wartości i pozwala na rekonstrukcję jednej normy, a mianowicie zasady pomocniczości. Wartości wyrażone w Preambule do Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych (względem art. 31 ust. 3 Konstytucji) przesłanek prawodawczej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe. Ponadto w samej preambule sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została powiązana z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki (por. wyrok z 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25).

Sprawność organów władzy publicznej niewątpliwie stanowi też wartość demokratycznego państwa prawnego. Niemniej jednak wywiedzione z art. 2 Konstytucji zasady nie mogą stanowić samodzielnej podstawy ingerencji prawodawczej w prawo do prywatności tak jak w niniejszej sprawie. Po pierwsze, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym jeśli zasadę demokratycznego państwa prawnego konkretyzują inne przepisy Konstytucji, określające reguły funkcjonowania poszczególnych instytucji, punkt wyjścia analizy konstytucyjnej powinny stanowić przepisy szczegółowe. W zakresie oceny dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do prywatności przepisem tego rodzaju jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po drugie, w zasadę demokratycznego państwa prawnego nieuchronnie wpisany jest „konflikt wartości”, o którego sposobie rozwiązania zasada ta *per se* nie rozstrzyga w inny sposób niż przez wprowadzenie wymogu zachowania proporcjonalności oraz sprawiedliwości. Należy w tym zakresie uwzględnić art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po trzecie, stanowiący o możliwości pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania danych przez organy władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym, art. 51 ust. 2 Konstytucji odnosi się do „niezbędności”. Przepis ten, formułując doniosłą dyrektywę interpretacyjną, nie określa jednak merytorycznych kryteriów oceny niezbędności ingerencji. W tym zaś zakresie właściwym przepisem konstytucyjnym jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji problematyka zagwarantowania sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej wymagała powiązania z ochroną: bezpieczeństwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub praw i wolności. W demokratycznym państwie prawnym, wartości, jakimi są rzetelność i sprawność działań organów władzy publicznej, mogą uzasadniać wyposażenie tych organów w nowe kompetencje oraz nałożenie na jednostkę zakazów lub nakazów ingerujących w konstytucyjne prawa i wolności, jeśli nowe regulacje uzasadnia treść art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do erozji konstytucyjnych gwarancji.

3.2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przetwarzanie przez upoważnionych przedstawicieli NIK danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jest niezbędne dla ochrony porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dostęp do wymienionych danych służy zagwarantowaniu porządku publicznego w znaczeniu wewnętrznym. Trafnie wskazano w piśmie Sejmu, że „jedną z istotnych funkcji demokratycznego państwa prawnego jest skuteczne zwalczanie negatywnych zjawisk w sektorze publicznym, które w skrajnym nasileniu mogą godzić w samo istnienie państwa, bez wątplenia natomiast stanowią zagrożenie dla realizacji praw obywatelskich. Dlatego ustawodawca ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zwalczania tego typu negatywnych zjawisk poprzez nadawanie takich uprawnień organom kontroli, które będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie sprawności działania administracji publicznej”.

Przetwarzanie przez upoważnionych przedstawicieli NIK danych ujawniających pochodzenie rasowe, etniczne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, o stanie zdrowia, dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jest również niezbędne dla zagwarantowania efektywnej ochrony praw i wolności. Trybunał uwzględnił, co następuje:

Po pierwsze, dostęp do danych o stanie zdrowia w toku kontroli NIK jest niezbędny w szczególności dla ochrony praw pacjentów oraz zwiększenia efektywności jednostek świadczących opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. Kompetencje kontrolne NIK w zakresie oceny legalności, gospodarności, rzetelności lub celowości świadczeń opieki zdrowotnej lub pomocy społecznej stanowią element oceny realizacji przez organy władzy publicznej jej obowiązków wynikających z art. 67 i art. 68 Konstytucji.

Po drugie, dostęp do danych o orzeczeniach organów władzy publicznej jest niezbędny w szczególności dla ochrony stron postępowania sądowego lub administracyjnego, zwiększenia jego efektywności oraz transparentności. Kompetencje kontrolne NIK służą ocenie realizacji obowiązków władzy publicznej na gruncie art. 2, art. 40-42 oraz art. 45 Konstytucji.

Po trzecie, dostęp do danych ujawniających przynależność związkową stanowi konsekwencję rozbudowanych konstytucyjnie obowiązków zagwarantowania wolności zrzeszania się i praw związkowych (art. 12, art. 58 i art. 59 Konstytucji). Przetwarzanie przez upoważnionych przedstawicieli NIK danych w tym kontekście jest niezbędne dla oceny, czy i na jakim poziomie organy władzy publicznej i inne podmioty realizują konstytucyjną ochronę zrzeszonych i związkowców.

Po czwarte, dostęp do danych o pochodzeniu rasowym, etnicznym lub przynależności wyznaniowej jest niezbędny dla ochrony praw mniejszości, których członkom normy konstytucyjne gwarantują w szczególności: wolność zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Kompetencje kontrolne NIK służą ocenie realizacji obowiązków władzy publicznej, a wystąpienia pokontrolne NIK przyczynić się mogą do dynamicznego podnoszenia standardu ochrony na gruncie art. 35 Konstytucji.

3.2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ochrony porządku publicznego oraz wymienionych wyżej praw i wolności nie da się osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwego ograniczenia autonomii informacyjnej albo bez jego wprowadzania. Za nieuzasadniony należało uznać postulat ograniczenia uprawnień kontrolerów NIK jedynie do dostępu do zanonimizowanych i zagregowanych danych w dziedzinie pochodzenia rasowego, etnicznego, przynależności wyznaniowej, partyjnej lub związkowej, zdrowia, skazań, mandatów, orzeczeń sądowych lub administracyjnych. Przemawiały za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, ograniczenie takie sprowadzałoby kompetencje kontrolne NIK jedynie do kontroli formalnej. Tymczasem, konstytucyjny status NIK (art. 202 Konstytucji), kryteria kontroli (art. 203 Konstytucji) oraz obowiązki NIK względem Sejmu (art. 204 ust. 1 Konstytucji) przesądzają o merytorycznym charakterze kontroli. Przeprowadzenie kontroli jedynie na podstawie zanonimizowanych i zagregowanych danych godziłoby w filar postępowania kontrolnego, jakim jest zasada prawdy materialnej (art. 28 ust. 1 ustawy o NIK). Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów, którymi są w szczególności: dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia (art. 35 ustawy o NIK). Posiłkowanie się przez kontrolerów wyłącznie danymi w formie zagregowanej i zanonimizowanej uzależniałoby przebieg oraz wynik kontroli od dobrej woli oraz uczciwości podmiotu kontrolowanego, który jest wszakże stroną postępowania kontrolnego zainteresowaną korzystnym dla siebie wynikiem wystąpienia pokontrolnego.

Po drugie, wyłączenie dostępu kontrolerów NIK do danych wrażliwych, do których odnosi się punkt 1 lit. b sentencji niniejszego wyroku, ograniczyłoby kontrolę NIK do kontroli pośredniej (tj. realizowanej poza siedzibą kontrolowanego lub na podstawie przedłożonych przez niego danych). Przepisy konstytucyjne nie dają wyraźnej podstawy do takiego ograniczenia kompetencji naczelnego organu kontroli państwowej, a art. 32 ust. 1 ustawy o NIK jako zasadę przyjmuje kontrolę bezpośrednią (tj. realizowaną w siedzibie kontrolowanego oraz w miejscu i czasie wykonywania jego zadań, a także bezpośrednio na podstawie danych będących w posiadaniu kontrolowanego).

Po trzecie, wyłączenie dostępu kontrolerów NIK do danych wrażliwych, do których odnosi się punkt 1 lit. b sentencji niniejszego wyroku, ograniczyłoby kontrolę NIK do kontroli planowej. Opracowanie danych w formie zagregowanej i zanonimizowanej musiałoby bowiem spoczywać na podmiotach kontrolowanych oraz wymagałoby uprzedniego poinformowania ich o kontroli NIK. Należy tymczasem zauważyć, że upoważniona do dokonywania kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy, NIK może dokonywać również kontroli doraźnych (art. 6 ust. 2 ustawy o NIK). Uprawnienie to wynika z konstytucyjnego statusu NIK.

Po czwarte, konstytucyjne przesłanki kontroli oraz ustawowo sprecyzowany jej zakres wskazują, iż ma ona charakter problemowy i empiryczny (art. 2 ustawy o NIK). Najwyższa Izba Kontroli bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego, jednostek wymienionych w art. 3 ustawy o NIK. Brak możliwości zweryfikowania prawdziwości lub poprawności zanonimizowanych i zagregowanych danych z prowadzonymi przez kontrolowanego rejestrami danych oraz rejestrami księgowymi, powiązania ich z konkretnymi pozycjami finansowanymi z budżetu, godziłby w problemowy charakter kontroli NIK, uniemożliwiając sformułowanie wiarygodnych zaleceń, a w konsekwencji podjęcie adekwatnych działań naprawczych przez kontrolowanego.

Powyższe poglądy znajdują potwierdzenie w praktyce NIK. Jak wynika bowiem z pisma Prezesa NIK, na podstawie danych zagregowanych lub zanonimizowanych nie można by dokonać kontroli w zindywidualizowanych i konkretnych stanach faktycznych, w tym m.in. kontroli procederu: a) wystawiania recept na rzecz nieżyjących osób; b) finansowania specjalistycznych badań medycznych związanych tylko z jedną płcią biologiczną osobom należącym do drugiej płci; c) przyznawania lub wypłacania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego osobom nieuprawnionym; d) niszczenia, zagubienia lub anulowania wystawionych mandatów.

3.2.4 Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK w zakresie wskazanym w punkcie 1 lit. b sentencji wyroku jest rozwiązaniem niezbędnym dla ochrony porządku publicznego, ochrony mniejszości etnicznych i wyznaniowych, ochrony zdrowia oraz ochrony wolności zrzeszania się. Podobnie jak w wypadku wymogu przydatności, niezbędność ograniczenia nie jest wystarczająca do orzeczenia o hierarchicznej zgodności norm. Ciężar rozstrzygnięcia przesunął się na wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

3.3. Zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto*, ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów. W wypadku ingerencji prawodawczej w autonomię informacyjną spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* oznacza m.in.: a) istnienie ustawowo determinowanych gwarancji proceduralnych i technicznych bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; b) ograniczenie katalogu podmiotów przetwarzających dane do minimum podyktowanego rodzajem danych i celem ich przetwarzania; c) określenie ram czasowych przetwarzania danych; d) wprowadzenie efektywnego mechanizmu anonimizacji; e) wprowadzenie przepisów umożliwiających stabilne finansowanie i konserwację baz danych celem zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania w dobie dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii i różnego rodzaju ryzyka z tym związanego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, w zakresie wskazanym w punkcie 1 lit. b sentencji, nie stanowi nadmiernego ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki. Przemawiały za tym kumulatywnie następujące argumenty:

Po pierwsze, kontrola NIK związana z dostępem do danych, do których odnosi się punkt 1 lit. b sentencji niniejszego wyroku, nie stanowi bezpośredniej ingerencji w sferę danych osobowych wrażliwych. NIK co do zasady korzysta ze zbiorów lub rejestrów prowadzonych przez podmioty kontrolowane, nie ingerując w proces pozyskiwania, przetwarzania danych osobowych przez uprawniony do tego podmiot kontrolowany. Dane, do których dostęp uzyskali kontrolerzy NIK w trakcie kontroli, nie stanowią informacji publicznej i nie mogą być udostępnione w trybie regulowanym ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782).

Po drugie, dostęp do danych wrażliwych w toku kontroli mają kontrolerzy NIK (art. 30 ustawy o NIK), o ustawowo określonych kompetencjach, uprawnieniach i obowiązkach (art. 66a-68a ustawy o NIK) oraz szczególnym statusie gwarantującym apolityczność i bezstronność (art. 74 ust. 1 i art. 75 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o NIK). W trakcie kontroli mają oni dostęp do danych wrażliwych jedynie w zakresie przedmiotowym określonym w programie lub tematyce kontroli oraz niezbędnym do przeprowadzenia kontroli (art. 30 ust. 4 pkt 4 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK).

Po trzecie, dane wrażliwe, do których pracownik NIK miał dostęp w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, stanowią tajemnicę kontrolerską (art. 73 ust. 1 ustawy o NIK). Obowiązek jej dochowania trwa

również po ustaniu zatrudnienia lub upływie albo wygaśnięciu kadencji członka Kolegium NIK (art. 73 ust. 3 ustawy o NIK) i zabezpieczony jest sankcją dyscyplinarną (art. 97a ust. 1 ustawy o NIK) oraz sankcją karną (art. 266 § 1 k.k.).

Po czwarte, oceniana norma nie stanowi nadmiernego ograniczenia, gdyż uzyskujący dostęp do danych wrażliwych kontrolerzy NIK związani są wymogami zawartymi w ustawie o ochronie danych oraz zobowiązani są przestrzegać zarządzenia Prezesa NIK w sprawie wprowadzenia w Najwyższej Izbie Kontroli polityki bezpieczeństwa danych osobowych oraz instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

Na marginesie należało zauważyć, że dane wrażliwe, do których odnosi się punkt 1 lit. b sentencji niniejszego wyroku, nie są przetwarzane przez NIK w centralnej wielkoskalowej bazie danych. W odróżnieniu od scentralizowanego i wielkoskalowego systemu przetwarzania danych, rozproszony lub lokalny system obciążony jest innym, zazwyczaj mniejszym ryzykiem i charakteryzuje się innym stopniem ingerencji w prawo do prywatności.

Podsumowując tę część rozważań, art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, w zakresie wskazanym w punkcie 1 lit. b sentencji, jest rozwiązaniem spełniającym wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

#### 4. Ocena zgodności z zasadą poprawnej legislacji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych jest precyzyjny i komunikatywny. Przepis ten nie uchybia zasadom techniki prawodawczej w stopniu, który przesądzałby o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

W art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych wymaga się, żeby przetwarzanie danych (objętych zakazem w art. 27 ust. 1 tej ustawy) miało miejsce jedynie jeśli: a) inna ustawa wprost upoważnia określony podmiot do tego; b) upoważnienie to ma charakter szczegółowy; c) upoważnienie to stwarza pełne gwarancje ochrony danych. Z przepisu tego *per se* nie wynika kompetencja podmiotów przetwarzających dane. Wbrew sugestiom zawartym w uzasadnieniu wniosku, przepis ten nie ma też charakteru odsyłającego lub upoważniającego do dokonania dalszych czynności prawodawczych. Prawodawca, korzystając z konstytucyjnej kompetencji prawodawczej, w każdej chwili może bowiem wprowadzić wyjątki od regulacji zawartej w ustawie o ochronie danych, o ile wyjątki te są zgodne z normami hierarchicznie wyższymi. Innymi słowy, jeśli prawodawca upoważnia jakiś organ do przetwarzania danych objętych zakazem w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych, czyni to nie na podstawie art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych, ale na podstawie normy kompetencji prawodawczej wynikającej wprost z Konstytucji.

Formułując m.in. wymóg zapewnienia „pełnych gwarancji ochrony danych” w wypadku każdego odstępstwa od zakazu przetwarzania danych wrażliwych, art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych pełni rolę przepisu o istotnym systemowym znaczeniu. Jego treść musi być bowiem każdorazowo brana pod uwagę przez interpretatora podczas rekonstrukcji norm z przepisów innych ustaw, które upoważniają określone podmioty w konkretnych okolicznościach do przetwarzania danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych. Innymi słowy, z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych wynika w szczególności ograniczenie kompetencji każdego z podmiotów ustawowo upoważnionych do przetwarzania danych wrażliwych. Mogą one wykonywać swą kompetencję jedynie, jeśli istnieją „pełne gwarancje ochrony” danych wrażliwych przetwarzanych bez zgody osoby, której dane dotyczą. Przepis ten pełni doniosłą funkcję w procesie rozstrzygania horyzontalnych niezgodności norm.

Nie zasługuje na uwzględnienie argument wnioskodawcy, że art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych pozostawia nieograniczoną swobodę regulacyjną prawodawcy podczas wprowadzania wyjątków od zakazu sformułowanego w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że uprawnienie do wprowadzenia wyjątków od zakazu przetwarzania danych wrażliwych bez zgody osoby, której dane dotyczą, wynika nie z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych, ale z konstytucyjnej kompetencji prawodawczej. Nie jest ono nieograniczone, gdyż zawsze podlega ocenie z konstytucyjnymi normami, w tym konstytucyjną ochroną prawa do prywatności.

Art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych interpretowany w związku z treścią obowiązujących przepisów ustawy o NIK pozwala zrekonstruować adresata (upoważnionych kontrolerów NIK – art. 30 w związku z art. 66a ustawy o NIK), treść normy kompetencyjnej (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK), procedurę, w ramach której jest ona realizowana (rozdział III ustawy o NIK), katalog podmiotów, względem których wykonywana jest kompetencja (art. 203 Konstytucji), oraz granice wykonywania kompetencji (np. art. 36 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o ochronie danych).

Podsumowując tę część rozważań, art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych w związku z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 3

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt K 11/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 stycznia 2015 r.:

- 1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 283) z art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 283), z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji (dalej: grupa posłów) wystąpiła 21 marca 2013 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 283; dalej: ustawa o ratyfikacji) z art. 90 Konstytucji.

2. Grupa senatorów Senatu VIII kadencji (dalej: grupa senatorów lub wnioskodawca) wystąpiła 28 marca 2013 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy o ratyfikacji z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził 4 kwietnia 2013 r. łączne rozpoznanie wniosku grupy posłów i wniosku grupy senatorów pod wspólną sygnaturą akt K 11/13, z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

4. Do wniosku grupy senatorów została załączona lista zawierająca podpisy 30 senatorów popierających wniosek. W wyniku wygaśnięcia mandatu senatora Władysława Ortyła, który w dniu 27 maja 2013 r. został powołany na stanowisko marszałka województwa podkarpackiego, poparcie dla wniosku wyrazili w oświadczeniach dwaj dodatkowi senatorzy. Ostatecznie wniosek popierany był przez 31 senatorów. Wśród nich byli senatorzy: Henryk Górski, którego mandat z powodu śmierci wygasł 19 maja 2014 r. oraz Beata Gosiewska i Bolesław Piecha, których mandaty wygasły, zgodnie z art. 279 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.), z dniem ich wyboru na posłów do Parlamentu Europejskiego. Wybór ten został potwierdzony w Obwieszczeniu Państwowej Komisji Wyborczej z 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., ogłoszonym w Dzienniku Ustaw RP z 27 maja 2014 r. pod poz. 692.

Na skutek wygaśnięcia mandatów trzech senatorów podpisanych pod wnioskiem do TK liczba senatorów popierających wniosek uległa zmniejszeniu do 28.

5. Zarządzeniem z 16 czerwca 2014 r., doręczonym przedstawicielowi wnioskodawcy 16 czerwca 2014 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego wezwał do uzupełnienia braków formalnych przez uzupełnienie listy podpisów senatorów popierających wniosek do liczby podpisów pozwalającej na spełnienie warunku, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w terminie 14 dni od otrzymania zarządzenia pod rygorem umorzenia postępowania. Grupa senatorów nie uzupełniła braków formalnych wniosku w wyznaczonym przez Trybunał terminie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, może wystąpić grupa 30 senatorów. Liczebność grupy senatorów popierających wniosek może być większa, nie może jednak spaść poniżej konstytucyjnie wymaganego progu 30 podpisów.

Przyczyny wygaśnięcia mandatu senatora zostały określone w art. 279 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy). Wśród nich znajdują się między innymi: śmierć senatora (art. 279 § 1 pkt 1 kodeksu wyborczego), powołanie w toku kadencji na stanowisko, którego, stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw, nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu senatora (art. 279 § 1 pkt 6 kodeksu wyborczego) oraz wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego (art. 279 § 1 pkt 7 kodeksu wyborczego).

Wnioskodawca w niniejszej sprawie został wezwany do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni pod rygorem umorzenia postępowania. Nie uzupełnił jednak listy podpisów senatorów popierających wniosek, tak aby uzyskać

liczbę podpisów pozwalającą na spełnienie warunku, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Tym samym podmiot inicjujący postępowanie (grupa senatorów) utracił z upływem wyznaczonego terminu legitymację do występowania przed Trybunałem. Ze względu na brak uprawnionego podmiotu wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne.

Takie stanowisko zostało przyjęte w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku wydanym w pełnym składzie z 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39) oraz w postanowieniu z 15 października 2014 r., sygn. U 11/13 (OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 108) Trybunał stwierdził, że wystąpienie do Trybunału polega nie tylko na złożeniu wniosku, ale też na popieraniu go do momentu wydania przez Trybunał orzeczenia w sprawie. Trybunał w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w przywołanych orzeczeniach, że nie można różnicować skutków wygaśnięcia mandatu posła czy senatora na takie, które będą miały wpływ na skuteczność wniosku grupy posłów czy grupy senatorów do Trybunału Konstytucyjnego oraz na takie, które nie będą wywierały wpływu na złożony wniosek.

Jeżeli na skutek wygaśnięcia mandatu jednego lub kilku sygnatariuszy wniosku lub wskutek wycofania podpisu liczba podmiotów popierających wniosek spadnie poniżej wymaganego konstytucyjnie minimum, wniosek przestaje być dopuszczalny (por. postanowienie TK z 12 listopada 1997 r., sygn. K 20/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 57). Uzasadnia to umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym 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.).

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

#### 4

### **POSTANOWIENIE** z dnia 13 stycznia 2015 r. **Sygn. akt K 44/13**

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

Marek Zubik – przewodniczący  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 stycznia 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142, ze zm.) z art. 20 i art. 22 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. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) we wniosku z 7 października 2013 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności



art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142, ze zm.; dalej: p.w.k.p.) z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W ocenie RPO, art. XII § 1 p.w.k.p. nie zawiera kryteriów, którymi powinna kierować się rada gminy, podejmując uchwałę określającą dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności działających na terytorium gminy. W tym kontekście zaskarżony przepis – zdaniem RPO – powinien zostać skonfrontowany z konstytucyjnymi standardami wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Wolność działalności gospodarczej nie ma wprawdzie charakteru absolutnego, co wynika już z treści art. 22 Konstytucji, nie znaczy to jednak – jak podkreślił RPO – że ustawodawca może w arbitralny sposób reglamentować jej prowadzenie. Konstytucyjne ograniczenia wolności działalności gospodarczej wymagają zachowania ustawowej formy („tylko w drodze ustawy”) oraz wykazania ważnego interesu publicznego, któremu ograniczenie ma służyć. Wątpliwości RPO wywołało przede wszystkim blankietowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, które pozostawiło organowi gminy nadmierną swobodę ustalenia „ostatecznego kształtu” i „zakresu” ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Wnioskodawca podjął polemikę z orzecznictwem Sądu Najwyższego, w którym został wyrażony pogląd, że przepis ustawy upoważniający do wydania aktu prawa miejscowego nie musi zawierać tak szczegółowych wytycznych odnośnie do treści uchwały rady gminy (będącej aktem prawa miejscowego), jak w wypadku upoważnienia do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 92 Konstytucji. Sąd Najwyższy wywołał, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują władzę publiczną z mocy samej Konstytucji i mają margines swobody prawodawczej związany m.in. ze statusem ich organów uchwałodawczych, które pochodzą z wyborów powszechnych. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że „blankietowość” upoważnienia zawartego w art. XII § 1 p.w.k.p. nie oznacza przyzwolenia na dowolne działanie rady gminy. Wydając akt prawa miejscowego, powinna ona bowiem uwzględniać rozbieżne interesy pracowników zatrudnionych w placówkach handlu detalicznego, zakładach gastronomicznych i usługowych, osób prowadzących działalność gospodarczą, konsumentów i klientów, jak również osób, dla których usytuowanie i działalność placówek i zakładów może powodować niedogodności czy uciążliwości. Rada gminy musi kierować się przy tym zasadami właściwymi demokratycznemu państwu prawnemu, zasadą równości wobec prawa i zasadą proporcjonalności oraz regułami zdrowego rozsądku. Natomiast według RPO, Konstytucja wymaga bezwzględnie, aby ograniczenie wolności działalności gospodarczej było dokonane w ustawie, a „brak ustawowych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej zmusza gminy, a także sądy administracyjne do poszukiwania niewysłowionych w tekście ustawy kryteriów [ograniczeń wolności działalności gospodarczej]”. Same różnice między treścią art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji nie uzasadniają odstąpienia ustawodawcy od konstytucyjnego nakazu regulowania w drodze ustawy „w sposób kompletny” ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

2. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 4 września 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. XII § 1 p.w.k.p. jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Na wstępie Marszałek Sejmu odnotował, że RPO nie zakwestionował samej możliwości powierzenia organowi gminy kompetencji do konkretyzowania ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy wzbudziło bowiem nie to, że w celu ustanowienia tych ograniczeń została wykorzystana forma aktu prawa miejscowego, ale to, że w art. XII § 1 p.w.k.p. ustawodawca nie sprecyzował przesłanek, którymi powinna kierować się rada gminy. Zarzuty RPO Marszałek Sejmu określił jako swego rodzaju nieporozumienie, wynikające z nietrafnego utożsamienia dwóch odrębnych zagadnień: wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej oraz szczegółowości przepisu ustawy stanowiącego podstawę do wydania aktu prawa miejscowego konkretyzującego to ograniczenie w warunkach danej gminy.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz piśmiennictwa prawniczego, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że ustawodawca ma obowiązek dążyć do możliwie pełnego ujęcia elementów ograniczenia wolności działalności gospodarczej w ustawie. Wynika z tego m.in., że w razie przekazywania kompetencji do uregulowania niektórych kwestii w akcie podustawowym, np. w akcie prawa miejscowego, wszystkie istotne elementy ograniczenia powinny wynikać z ustawy. Wymagania związane z wyłącznością ustawy nie przekładają się jednak na wymagania dotyczące szczegółowości konkretnego przepisu ustawy, w którym zostaje zamieszczone upoważnienie do wydania aktu podustawowego ograniczającego wolność konstytucyjną. Poziom tej szczegółowości zależy wówczas od charakteru aktu podustawowego – jest względnie wysoki w przypadku posłużenia się formą rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji), natomiast w wypadku wykorzystania do tego celu aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji) zawarcie w treści upoważnienia ustawowego wytycznych ukierunkowujących działalność prawotwórczą organu nie jest wymagane do zapewnienia jego poprawności

legislacyjnej. Obniżony próg szczegółowości upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, skutkujący pozostawieniem lokalnemu prawodawcy pewnej swobody regulacyjnej, koresponduje z ideą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Nie bez znaczenia jest także fakt, że organ, który na poziomie lokalnym podejmuje decyzję prawodawczą (np. rada gminy), ma demokratyczną legitymację do sprawowania władzy umocowaną w wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że – wbrew sugestii RPO – treści ukierunkowujące działalność prawotwórczą organu wydającego akt prawa miejscowego mogą wynikać z ustawy, choć niekoniecznie bezpośrednio z przepisu upoważniającego. Istotne jest to, czy na podstawie ustawy, a nie tylko przepisu zawierającego podstawę do wydania aktu podustawowego, można zrekonstruować „brakujące” elementy ograniczenia. Źródłem takiej rekonstrukcji, oprócz samego przepisu upoważniającego, mogą być także: inne przepisy ustawy, wartości i cele wskazane w preambule (jeżeli akt został nią opatrzony), *ratio legis* ustawy, usytuowanie ustawy w systemie prawnym i wynikający z tego kontekst normatywny itp. Dlatego niezamieszczenie w art. XII § 1 p.w.k.p. kryteriów, jakimi powinna kierować się rada gminy przy podjęciu uchwały na podstawie tego przepisu, nie przesądza jeszcze o jego niekonstytucyjności.

Kierując się stanowiskiem sądów administracyjnych, Marszałek Sejmu uznał, że celem przepisów wydawanych przez radę gminy powinno być uwzględnienie interesów i potrzeb osób prowadzących wymienione w ustawie zakłady i placówki oraz pracowników w nich zatrudnionych. Cel ten wypełnia kryterium „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, „z perspektywy systemowej” art. XII § 1 p.w.k.p. potencjalnie rozszerza standard ochrony pracownika wynikający z przepisów prawa pracy, zwłaszcza tych dotyczących pracy w porze nocnej oraz niedziele i święta; pozwala na ukształtowanie szczegółowego zakresu ochrony, uzupełniającej w stosunku do przepisów kodeksowych, zależnie od potrzeb występujących w konkretnej gminie.

Marszałek Sejmu zaakcentował również, że wszelkie wątpliwości odnośnie do wykładni art. XII § 1 p.w.k.p. oraz legalności ustanowionych na jego podstawie aktów prawa miejscowego są skutecznie rozstrzygane przez sądy w procesie stosowania prawa. Orzecznictwo sądowe świadczy o „rozsądnym dążeniu do adaptowania tego przepisu [art. XII § 1 p.w.k.p.], uchwalonego w czasach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, do warunków społecznej gospodarki rynkowej”, oraz dowodzi, że sądy unikają wykładni rozszerzającej art. XII § 1 p.w.k.p., która umożliwiałaby „głęboką ingerencję w wolność działalności gospodarczej”.

3. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 2 października 2014 r. wniósł o orzeczenie, że art. XII § 1 p.w.k.p. nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że sformułowany przez RPO problem konstytucyjny wymaga przede wszystkim ustosunkowania się do funkcji aktów prawa miejscowego w systemie źródeł prawa. Charakterystyka tych aktów wynika z art. 94 Konstytucji, który jednak nie został wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. XII § 1 p.w.k.p. Prokurator Generalny zaznaczył, że wymogów odnośnie do szczegółowości przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia (art. 92 Konstytucji) nie można wprost stosować do konstrukcji przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego. Konstytucja nie przewiduje zwłaszcza obowiązku określenia w ustawie wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego.

Według Prokuratora Generalnego, ustawowe kompetencje rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego dotyczących czasu otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności działających na terytorium gminy mieszczą się w kategorii zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji. Główny zarzut RPO wobec art. XII § 1 p.w.k.p. sprowadza się do tego, że ustawodawca nie określił kryteriów ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, jakimi powinna kierować się rada gminy, wydając akt prawa miejscowego. Tymczasem – jak podkreślił Prokurator Generalny – kryteria, którymi powinna kierować się rada gminy, wynikają zarówno z ogólnych norm ustrojowych wyznaczających jednostkom samorządu terytorialnego zadania publiczne, jak również z innych szczegółowych norm ustawowych, które wskazują cele i funkcje działalności prawodawczej organów gminy.

Powołując się na orzecznictwo sądowe, Prokurator Generalny stwierdził, że przedmiotem upoważnienia zawartego w art. XII § 1 p.w.k.p. jest tylko czas (dni i godziny) otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, ponieważ czas pracy pracowników tych placówek i zakładów reguluje ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.). Zatem zaskarżony przepis w ogóle nie reguluje zagadnień prawa pracy. Podobnie, uchwała podjęta na podstawie art. XII § 1 p.w.k.p. nie powinna zawierać przepisów porządkowych. Prokurator Generalny zauważył ponadto, że RPO nie dokonuje samodzielnie wykładni art. XII § 1 p.w.k.p., ale cytuje jedynie poglądy doktryny i wskazuje na rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej wynikające z art. XII § 1 p.w.k.p. w ogóle nie odnosi się do treści art. 20 i art. 22 Konstytucji. Przepisy te nie są więc adekwatnymi wzorcami kontroli. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wysnuć wniosek, że jako naruszające wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie mogą być brane pod uwagę regulacje ustawowe, które – jednakowo wobec wszystkich przedsiębiorców – ustanawiają jedynie administracyjną reglamentację niektórych aspektów działalności gospodarczej, a nie bezwzględnie zakazują jej podejmowania lub prowadzenia.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca albo RPO) we wniosku z 7 października 2013 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zakwestionował konstytucyjność art. XII § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142, ze zm.; dalej: p.w.k.p.).

Zgodnie z art. XII § 1 p.w.k.p.: „Dni i godziny otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności określa gmina”. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia dni i godzin otwierania oraz zamykania wskazanych rodzajów placówek i zakładów. Uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego, który obowiązuje na terenie gminy. Zgodnie z art. XII § 2 p.w.k.p., winni naruszenia przepisów wydanych na podstawie powyższego upoważnienia ustawowego podlegają karze grzywny do 2500 zł, a orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

Zaskarżony przez RPO przepis obowiązuje w obecnym brzmieniu od 27 maja 1990 r. Jego wcześniejsza wersja, zmieniona przez art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198, ze zm.), stanowiła, że godziny otwarcia wymienionych rodzajów zakładów i placówek mają zostać określone na podstawie zasad ustalonych przez Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług: w mieście – przez prezydenta lub naczelnika miasta, na terenie gminy – przez naczelnika gminy. Naruszenie przepisów wydanych na podstawie tego upoważnienia od początku stanowiło wykroczenie, chociaż na przestrzeni lat ulegała zmianie wysokość grzywny określona w art. XII § 2 p.w.k.p.

2. Uściślenia wymagał sam problem konstytucyjny przedstawiony przez wnioskodawcę.

Wątpliwości RPO wzbudził sposób unormowania upoważnienia do wydania przez organ gminy aktu prawa miejscowego w sprawie czasu pracy placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności. W ocenie wnioskodawcy, art. XII § 1 p.w.k.p. ma blankietowy charakter, ponieważ z jego treści nie można wywieść żadnych kryteriów, którymi rada gminy powinna kierować się, podejmując uchwałę. Wada zaskarżonego przepisu jest tym bardziej wymowna, że dotyczy on problematyki wolności działalności gospodarczej, której ograniczenie – stosownie do art. 22 Konstytucji – może być dokonane „tylko w drodze ustawy”. Blankietowa redakcja art. XII § 1 p.w.k.p., według RPO, pozostawiła nadmierną swobodę prawodawczą gminom oraz wpłynęła negatywnie na kompetencje sądów administracyjnych, które w ten sposób zostały pozbawione „czytelnego, materialnoprawnego wzorca kontroli” gminnej działalności uchwałodawczej.

Rozwijając swoją argumentację, RPO wyjaśnił, że ustawodawca określił podmiot uprawniony do wydania aktu prawa miejscowego, czyli gminę, a właściwie na mocy odpowiednich przepisów ustrojowych – radę gminy jako jej organ, oraz wskazał przedmiot delegacji prawodawczej, którym była problematyka czasu otwierania i zamykania wymienionych w art. XII § 1 p.w.k.p. placówek i zakładów. Nie sprecyzował jednak przesłanek ingerencji w konstytucyjnie chronioną wolność działalności gospodarczej, przez co szczegółowe kwestie zakresu i *meritum* jej ograniczeń w całości zostały przekazane radzie gminy, która kreowała je samodzielnie „na poziomie samej uchwały”. Zdaniem RPO, instruktywne w tej mierze powinny być wymagania stawiane ustawodawcy przy tworzeniu przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, zwłaszcza nakaz zamieszczenia wytycznych odnośnie do treści aktu prawodawstwa delegowanego.

Nieprawidłowa konstrukcja art. XII § 1 p.w.k.p. doprowadziła w konsekwencji do naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji, ponieważ, jak zaznaczył RPO, ograniczenie wolności działalności gospodarczej musi mieć formę ustawową – jego „materialnoprawne składniki” nie mogą zostać pozostawione „w gestii organu uchwałodawczego gminy”.

Trybunał Konstytucyjny przyjął – opierając się na *petitum* i uzasadnieniu wniosku – że istotą problemu konstytucyjnego przedstawionego przez wnioskodawcę jest sposób ukształtowania art. XII § 1 p.w.k.p., jako przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego. Z uzasadnienia wniosku wynika jednoznacznie,

że wątpliwość RPO ogranicza się do blankietowego („lakonicznego”) charakteru art. XII § 1 p.w.k.p. oraz niezamieszczenia w nim „kompletnego zarysu dotyczącego ograniczenia wolności działalności gospodarczej”. Cały przewód argumentacyjny wnioskodawcy został podporządkowany właśnie tej kwestii, włącznie z przywołanym orzecznictwem Trybunału dotyczącym wymogu szczegółowości treściowej (tzw. wytycznych) upoważnienia do wydania rozporządzenia. RPO nie zakwestionował ani rozdziału materii między ustawę a akt prawa miejscowego w sprawach związanych z wolnością przedsiębiorczości, ani nie podważył samej dopuszczalności precyzowania niektórych zagadnień działalności gospodarczej, jako problematyki uwarunkowanej ważnym interesem publicznym, przez organ gminy w drodze aktu prawa miejscowego. W szczególności RPO nie zanegował samego określenia bezpośrednio w uchwale dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności, jego sprzeciw wzbudziła zaś – jak już wspomniano – nazbyt ogólna formuła art. XII § 1 p.w.k.p., który nie ukierunkował należyście działalności prawodawczej rady gminy (tzn. nie zawierał kryteriów ograniczenia wolności działalności gospodarczej).

Zatem spośród różnych aspektów ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw za pomocą aktów prawa miejscowego, wnioskodawca zdecydował się przedłożyć do oceny konstytucyjnej kwestię konstrukcji normatywnej przepisu kompetencji prawodawczej rady gminy. Trybunał uznał, że w świetle uzasadnienia wniosku RPO nie ma podstaw do odmiennego określenia problemu konstytucyjnego w tej sprawie.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w kontekście zarzutów RPO należy rozróżnić dwa niezależne od siebie zagadnienia prawne. Pierwsze, które ma związek ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli, a zwłaszcza z art. 22 Konstytucji, można określić jako problem zakresu wyłączności ustawy w sprawach odnoszących się do wolności działalności gospodarczej. Drugie, którego istota ma podstawy w normach konstytucyjnych poświęconych źródłom prawa (zob. rozdział III Konstytucji), dotyczy formy prawnej upoważnienia do wydania aktu prawotwórczego (np. rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego) oraz jego szczegółowych warunków o charakterze formalnym i materialnym. Chodzi bowiem o takie ukształtowanie przepisu upoważniającego, aby był zgodny zarówno z tymi normami konstytucyjnymi, które określają wymogi techniczno-legislacyjne (np. jednoznaczna podstawa ustawowa do wydania aktu prawa miejscowego lub zamieszczenie tzw. wytycznych), jak i tymi, które wyrażają dyrektywy merytoryczne odnośnie do treści regulacji w danej dziedzinie spraw (np. wymogi co do szczegółowości przepisu upoważniającego ze względu na regulowaną materię i jej doniosłość z perspektywy ochrony niektórych konstytucyjnych wolności lub praw, np. z dziedziny prawa karnego bądź podatkowego).

Także w okolicznościach tej sprawy zagadnienia zakresu wyłączności ustawy i prawnej formy przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego nie mogą być utożsamiane. Ustawodawca, korzystając z możliwości, jaką stwarza art. 22 Konstytucji, ma obowiązek dążyć do możliwie szerokiego ujęcia elementów ograniczających wolność działalności gospodarczej w ustawie; nakaz ten nie ma jednak charakteru absolutnego, co jest oczywiste w państwie, którego jednym z założeń ustrojowych jest społeczny wymiar gospodarki rynkowej. W razie ustanowienia kompetencji do uregulowania niektórych spraw dotyczących wolności działalności gospodarczej w akcie podustawowym, np. w akcie prawa miejscowego, istotne ograniczenia tej wolności powinny bezwzględnie wynikać wprost z ustawy. Wymagania związane z wyłącznością ustawy nie przekładają się jednak automatycznie na kwestię szczegółowości konkretnego przepisu ustawy, w którym zostało zamieszczone upoważnienie do wydania aktu podustawowego zawierającego treści wpływające na korzystanie z konstytucyjnej wolności. Poziom tej szczegółowości zależy także m.in. od charakteru prawnego i specyfiki aktu podustawowego – np. inny jest w wypadku posłużenia się formą rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji), inny zaś w wypadku aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). W relacji między ustawą a rozporządzeniem Trybunał wyraził pogląd, że „ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 konstytucji, ale – jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki – może okazać się niezgodne z art. 22 (a także art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3), bo te przepisy silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia” (wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56). Spostrzeżenie to – *mutatis mutandis* – należy odnieść również do oceny konstytucyjności zaskarżonego art. XII § 1 p.w.k.p.

4. W myśl art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy. Sformułowanie „w drodze ustawy” wskazuje, że do ograniczenia konstytucyjnej wolności w ogóle nie może dojść bez pośredniczącej funkcji ustawy. Nie znaczy to jednak, że we wszystkich wypadkach ograniczenie musi zostać dokonane bezpośrednio przez normy ustawowe o charakterze materialnym lub proceduralnym. Ustawa może bowiem, w pewnym zakresie i pod pewnymi warunkami, delegować ustanowienie ograniczeń wolności działalności gospodarczej w innym akcie normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym (np. akcie prawa miejscowego). Innymi słowy, ograniczenie wolności działalności gospodarczej musi nastąpić

„w drodze ustawy”, przy czym dyrektywę tę trzeba odczytywać w kontekście całokształtu norm konstytucyjnych, w tym tych wyznaczających obostrzenia odnośnie do wyłączności ustawy w niektórych materiałach konstytucyjnych, oraz tych, które ustanawiają formalne uwarunkowania delegowania kompetencji prawodawczych. W tym sensie nie można z góry wykluczyć, że dopuszczalne konstytucyjnie będzie ustanowienie niektórych ograniczeń wolności działalności gospodarczej za pomocą aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego spełniającego warunki określone w art. 94 Konstytucji.

Problem konstytucyjny przedstawiony przez RPO dotyczył formalnych aspektów art. XII § 1 p.w.k.p. W istocie wnioskodawca zakwestionował formułę przepisu kompetencji prawodawczej, a więc wskazał zagadnienie wymagające analizy z perspektywy norm konstytucyjnych poświęconych źródłom prawa. Podane przez RPO jako wzorce kontroli art. 20 i art. 22 Konstytucji – choć normują pewien kontekst wyłączności ustawy w sprawach ograniczenia wolności działalności gospodarczej – pozostają w tym wypadku irrelevantne, ich *meritum* odnosi się do zupełnie innych kwestii konstytucyjnych.

5. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek do Trybunału powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie; nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie błędne lub nietrafne, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61).

Na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143). Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować podstaw kontroli.

Zważywszy procesowe uwarunkowania kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że RPO nie przedstawił dostatecznego uzasadnienia zarzutów niezgodności art. XII § 1 p.w.k.p. z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Rozważania zaprezentowane we wniosku dotyczą bowiem innego problemu konstytucyjnego, a mianowicie zgodności z ustawą zasadniczą upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Dlatego Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Trybunał Konstytucyjny odniósł się ponadto do kilku zagadnień szczegółowych związanych z art. XII § 1 p.w.k.p., które zdeterminowały ośnoję wniosku RPO.

Po pierwsze, Trybunał przypomniał swoje dotychczasowe stanowisko na temat przepisów prawa miejscowego, ich charakteru prawnego oraz funkcji ustrojowej.

W świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są akty prawa miejscowego. Zasady stanowienia aktów prawa miejscowego zostały zawarte przede wszystkim w art. 94 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów; zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Upoważnienie, o którym mowa w art. 94 Konstytucji, nie jest tożsame z upoważnieniem, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja inaczej ujmuje obowiązki prawodawcze w odniesieniu do upoważnienia do wydania rozporządzenia, nakazując sformułowanie „szczegółowego upoważnienia”, inaczej zaś w odniesieniu do upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, nakazując, aby był on wydany „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Z ustrojowego punktu widzenia inna jest też relacja między organem władzy ustawodawczej a organem władzy wykonawczej wydającym rozporządzenie, inna zaś między organem władzy ustawodawczej a organem jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). W myśl art. 163 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla

organów innych władz publicznych, a zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są przez nie wykonywane jako zadania własne. Dlatego upoważnienie wynikające z art. 94 Konstytucji nie musi odpowiadać wszystkim rygorom przewidzianym dla upoważnienia zawartego w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji bogate ustalenia Trybunału poczynione na gruncie drugiego z tych przepisów mają jedynie odpowiednie zastosowanie do oceny upoważnień do wydania aktu prawa miejscowego (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68).

Z punktu widzenia zasad tworzenia prawa miejscowego znaczące są charakter i sposób powoływania organów wyposażonych w kompetencje prawodawcze. Demokratyczna legitymacja do sprawowania władzy oparta na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach stanowi istotny argument za przyznaniem szerszego zakresu kompetencji prawodawczych organowi władzy publicznej. Stanowi również argument przemawiający przeciwko zawężającej wykładni kompetencji prawodawczych. Ustawy regulujące ustrój organów samorządu terytorialnego powierzają kompetencje prawodawcze przede wszystkim organom stanowiącym, które – zgodnie z przepisami Konstytucji – są wybierane w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Prawo miejscowe stanowione przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego ma zatem demokratyczną legitymację (zob. np. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 28 lipca 2009 r., sygn. P 65/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 114).

Po drugie, odmiennie niż wywiódł w swoim wniosku RPO, orzecznictwo sądowe (przede wszystkim sądów administracyjnych) w znacznym stopniu zdołało uporządkować i ustalić standardy działalności uchwałodawczej rad gmin. Praktyka sądowego stosowania art. XII § 1 p.w.k.p. świadczy o relatywnie skutecznym i racjonalnym adaptowaniu tego przepisu, uchwalonego jeszcze w poprzednich warunkach ustrojowych – gospodarki nakazowo-rozdzielczej, do warunków społecznej gospodarki rynkowej. Dostrzegając konieczność dynamicznej wykładni art. XII § 1 p.w.k.p., którą narzucała m.in. postępująca ewolucja stosunków społeczno-gospodarczych w kraju, sądy konsekwentnie odmawiały jego wykładni rozszerzającej, powołując się przy tym m.in. na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej (zob. np. wyrok NSA z 13 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 212/07, Lex nr 460723; wyrok WSA w Gdańsku z 11 lipca 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 241/07, Lex nr 424797; wyrok NSA z 5 czerwca 2007 r., sygn. akt I OSK 411/07, Lex nr 341269; wyrok NSA z 19 kwietnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1505/06, Lex nr 327763).

Również inne sporne zagadnienia powstałe na gruncie art. XII § 1 p.w.k.p. zostały z biegiem czasu rozjaśnione. Godne podkreślenia jest stanowisko sądów administracyjnych w sprawie zakresu przedmiotowego i charakteru prawnego uchwały rady gminy oraz związane z tym ogólne twierdzenie, że „brak kryteriów w przepisie upoważniającym nie daje organom gminy nieskrępowanej swobody [prawodawczej]” (zob. np. wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14, Lex nr 1506533). W licznych wyrokach sądy administracyjne akcentowały, że gmina nie może działać dowolnie, wiąże ją nie tylko zasady tworzenia prawa miejscowego, ale również wymóg utrzymania zgodności z ustawami i Konstytucją (zob. np. wyrok NSA z 19 października 2005 r., sygn. akt II GSK 251/05, Lex nr 215357). „Swobodę prawotwórczą gminy ograniczają z jednej strony wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, który sprawia, że musi ona uwzględnić cel i sens upoważnienia ustawowego, który trzeba odnaleźć drogą wszystkich metod wykładni. Po drugie, ograniczenia takie wynikają również z konieczności respektowania przez gminę podstawowych standardów konstytucyjnych, takich jak wolność działalności gospodarczej czy równość w wykonywaniu działalności gospodarczej” (wyrok WSA w Lublinie z 28 kwietnia 2014 r., sygn. akt III SA/Lu 107/14; zob. też wyrok NSA z 13 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 212/07).

W orzecznictwie dość jednolicie podkreśla się, że akt prawa miejscowego wydany na mocy art. XII § 1 p.w.k.p. nie może zawierać przepisów porządkowych w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) lub nie mogą one być główną składową uchwały. W jednym z orzeczeń wskazano np., że: „[R]atio legis regulacji (...) nie jest (...) stworzenie przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Określenie godzin i dni otwarcia oraz zamykania placówek handlowych i zakładów gastronomicznych nie ma też na celu ograniczenia dostępności i spożycia alkoholu, bowiem te cele są urzeczywistniane przez zastosowanie środków prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.), w tym między innymi cofnięcie zezwolenia w przypadku powtarzającego się zakłócania porządku publicznego w miejscu obrotu (art. 9<sup>5</sup> ust. 2 pkt 2 ustawy)” (wyrok WSA w Lublinie z 11 października 2007 r., sygn. akt III SA/Lu 282/07, Lex nr 438959; podobnie zob. też np. wyroki WSA w Krakowie z: 6 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1698/12, Lex nr 1334396; 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1780/12, Lex nr 1317203; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 101/08, Lex nr 506821; 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09, Lex nr 686754; wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 477/07, Lex nr 381675). Zatem niezgodne z prawem jest ograniczenie w uchwale wydanej na podstawie

art. XII § 1 p.w.k.p. czasu pracy niektórych placówek lub zakładów ze względu na niebezpieczeństwo zakłócania porządku, ciszy nocnej czy chęć ograniczenia dostępności alkoholu na terenie gminy. Tym celom służą bowiem inne instrumenty prawne.

Podobnie sądy administracyjne wykluczyły możliwość zamieszczania w uchwałach rad gmin m.in. przepisów karnych, karno-administracyjnych, nakazów umieszczenia w widocznym miejscu informacji o czasie pracy zakładów lub placówek przez ich właścicieli (zob. np. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z: 24 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Go 44/10, Lex nr 599210; 10 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Go 8/10, Lex nr 584660). Wyjaśniły także, że uchwały nie mogą być kierowane do podmiotu oznaczonego indywidualnie, stanowić podstawy decyzji administracyjnych oraz określać przedsiębiorców w sposób inny niż generalny i abstrakcyjny (zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z 23 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 616/08, Lex nr 509631).

Jak wynika z orzecznictwa sądowego, akty prawa miejscowego wydawane na podstawie art. XII § 1 p.w.k.p. służą regulowaniu problematyki czasu pracy wymienionych w tym przepisie zakładów i placówek. W tym kontekście dominuje pogląd, aczkolwiek nie jest to wciąż stanowisko jednolite, że wydawane przez radę gminy przepisy normują prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników, a więc materię związaną z prawem pracy. Dlatego rada gminy powinna uwzględniać interesy i potrzeby różnych podmiotów, w tym osób prowadzących zakłady i placówki w ramach działalności gospodarczej, pracowników w nich zatrudnionych oraz konsumentów i klientów, a także osób, dla których usytuowanie i działalność placówek handlu detalicznego i zakładów usługowych może powodować uciążliwości i niedogodności (zob. np. wyroki WSA w Krakowie z: 16 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1760/12, Lex nr 1317202; 14 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1616/12, Lex nr 1303110; wyrok SN z 13 czerwca 2002 r., sygn. akt III RN 54/02, Lex nr 110625).

Po trzecie, treści ukierunkowujące działalność prawotwórczą organu gminy, która ustanawia akt prawa miejscowego, mogą wynikać z ustawy, choć niekoniecznie muszą znajdować się w przepisie upoważniającym do jego wydania. Istotne jest to, czy na podstawie ustawy można zrekonstruować dodatkowe elementy usuwające bądź ograniczające blankietowość delegacji prawodawczej oraz czy z perspektywy normowanej w akcie prawa miejscowego materii wskazówki te są precyzyjne i wystarczające. Jak trafnie wskazali Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny w swoich pismach procesowych, źródłem takiej rekonstrukcji, oprócz samego przepisu upoważniającego, mogą być w konkretnych wypadkach także inne przepisy ustawy, wartości i cele wskazane w preambule (jeżeli akt został nią opatrzony), *ratio legis* ustawy, usytuowanie ustawy w systemie prawnym i wynikający z tego kontekst normatywny.

Po czwarte, ze względu na znaczny upływ czasu od ustanowienia kwestionowanego przepisu, Trybunał dostrzega zasadność korekty art. XII § 1 p.w.k.p. przez ustawodawcę, m.in. w celu dostosowania treści tego przepisu do zmienionych realiów społeczno-gospodarczych oraz konstytucyjnych zasad ograniczania konstytucyjnych wolności lub praw. Przemawiają za tym dwa względy. Po pierwsze, zasadniczo zmieniła się *ratio legis* zaskarżonego przepisu, a po drugie, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zmieniły się standardy formułowania przepisów upoważniających do wydawania aktów prawa miejscowego. Ustawodawca nie powinien w takiej sytuacji pozostawać biernym; nie uzasadnia tego również to, że w praktyce ciężar adaptacji zaskarżonego przepisu do nowych warunków ustrojowych przejęły na siebie organy stosowania prawa (przede wszystkim sądy administracyjne). Modyfikacja art. XII § 1 p.w.k.p. powinna ponadto uwzględniać charakter i funkcję ustawy wprowadzającej inną ustawę, która ze swej natury nie jest właściwym aktem do regulowania merytorycznej problematyki czasu pracy przedsiębiorców (o funkcji ustawy wprowadzającej zob. np. wyrok TK z 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 5

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 13 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt SK 17/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 stycznia 2015 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „Stylinart” sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1, art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.) w zakresie, w jakim ustawodawca nie uregulował przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości na realizację inwestycji celu publicznego” dającej organom administracji publicznej instrument do kontroli wniosku inwestora inwestycji drogowej w zakresie lokalizacji przedmiotowej inwestycji, a co za tym idzie niezbędności wywłaszczenia danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego, z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 23 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim regulacja tego przepisu oraz przyjmowana na jego gruncie interpretacja prowadzi do uznania, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.), (przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej), z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,
- 3) art. 1, art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wykładnia wymienionych przepisów prowadzi do uznania, że wojewoda w postępowaniu administracyjnym, w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jest związany wnioskiem inwestora w ten sposób, że poza jego oceną pozostaje kwestia zasadności przyjętych rozwiązań co do lokalizacji inwestycji drogowej oraz że analiza przebiegu inwestycji powinna być dokonywana nie w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

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

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

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej skarżąca spółka Przedsiębiorstwo-Pradukcyjno-Handlowo-Usługowe „Stylinart” sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu zarzuciła niezgodność:

– art. 1, art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194,



ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych) w zakresie, w jakim ustawodawca nie uregulował przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości na realizację inwestycji celu publicznego” dającej organom administracji publicznej instrument do kontroli wniosku inwestora w części dotyczącej lokalizacji inwestycji drogowej, a co za tym idzie – przesłanki niezbędności wywłaszczenia danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego, z art. 2, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

– art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim ten przepis oraz przyjmowana na jego gruncie interpretacja prowadzi do uznania, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce) czyli przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej, z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

– art. 1, art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim wykładnia wymienionych przepisów prowadzi do uznania, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wojewoda jest związany wnioskiem inwestora w ten sposób, że poza jego oceną pozostaje zasadność rozwiązań przyjętych w zakresie lokalizacji inwestycji drogowej oraz że analiza przebiegu inwestycji powinna być dokonywana nie w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ale w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Decyzją Wojewody Podkarpackiego z 19 marca 2010 r. zezwolono na realizację inwestycji drogowej – drogi obwodowej miasta Przemyśla. W liniach rozgraniczających drogi znalazła się część nieruchomości będącej własnością skarżącej spółki. Część ta została przeznaczona na realizację projektowanej drogi. Na skutek odwołania złożonego m.in. przez skarżącą sprawa była rozpatrywana w II instancji i decyzję Wojewody utrzymał w mocy Minister Infrastruktury. Skargę, którą spółka złożyła na powyższą decyzję oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (wyrok z 22 marca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 84/11). Skargę kasacyjną wniesioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalił Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11).

1.2. Odpowiednio do zarzutów sformułowanych w *petitum* skargi spółka podzieliła uzasadnienie skargi. Skarżąca zarzuciła przede wszystkim, że w ustawie o inwestycjach drogowych występuje pominięcie legislacyjne, ustawa ta bowiem nie zawiera przesłanki konieczności czy też niezbędności danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego, co skutkuje pozbawieniem organów administracji możliwości oceny racjonalności przebiegu drogi. Prowadzi to, zdaniem skarżącej, do naruszenia konstytucyjnego standardu wywłaszczenia. Skarżąca stwierdziła, że na skutek decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dochodzi również do wywłaszczenia, jakkolwiek przejście własności nieruchomości na podmiot publiczny następuje z mocy prawa, a zatem zezwolenie w tym zakresie nie ma charakteru konstytucyjnego. Jednak skutek w postaci przewłaszczenia jest taki sam jak przy wydaniu decyzji wywłaszczeniowej na podstawie ustawy o gospodarce. W sprawie skarżącej organy udzielające zezwolenia stwierdziły, że nie są uprawnione do badania zasadności i racjonalności przebiegu drogi wskazanego przez inwestora, a w konsekwencji nie zgodziły się na postulowaną przez skarżącą modyfikację trasy, z wyłączeniem nieruchomości skarżącej. Zdaniem skarżącej wynika to z pominięcia przez ustawodawcę przesłanki niezbędności wywłaszczenia konkretnej nieruchomości dla realizacji inwestycji celu publicznego. Organy administracji mylą przesłankę niezbędności konkretnej nieruchomości dla realizacji inwestycji z przesłanką celu publicznego, ze względu na który powstaje droga. Natomiast standardem konstytucyjnym jest wykazanie że konkretne wywłaszczenie jest niezbędne dla osiągnięcia celu publicznego.

W przekonaniu skarżącej uproszczenie postępowania wywłaszczeniowego przewidziane w ustawie o inwestycjach drogowych prowadzi do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego zawartych w art. 2 Konstytucji – wymogu jasności i precyzyjności prawa. W szczególności dotyczy to art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, który w sprawach nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym nabywania nieruchomości pod drogi odsyła do ustawy o gospodarce. Zdaniem skarżącej zamiarem ustawodawcy było w szczególności odesłanie do art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce. Błędna jest jednak praktyka stosowania prawa, ponieważ w większości swoich rozstrzygnięć organy i sądy administracyjne uznają brak możliwości zastosowania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych. Tak stało się również w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej. Skarżąca wskazała jednak na nieliczne rozstrzygnięcia, w których uznano konieczność badania niezbędności ingerencji we własność konkretnej nieruchomości podczas realizacji inwestycji drogowej. Według spółki wyeliminowanie rozbieżności dotyczących wykładni art. 23 ustawy

o inwestycjach drogowych byłoby możliwe, gdyby Trybunał wydał wyrok interpretacyjny przesądający o tym, że zgodne ze wzorcami konstytucyjnymi jest stosowanie w sprawie zezwolenia na budowę drogi przesłanki niezbędności nieruchomości dla realizacji celu publicznego określonej w art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce. Tylko taki sposób rozumienia art. 23 ustawy o inwestycjach odpowiada standardom konstytucyjnym.

Skarżąca zarzuciła również, że wykładnia dokonana przez organy administracji i sądy administracyjne, która uniemożliwia kwestionowanie lokalizacji drogi w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji i przenosi tę kwestię na wcześniejszy etap – wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia – narusza jej prawa konstytucyjne, przede wszystkim prawo własności. Niedopuszczalne jest założenie, że inwestor podczas planowania inwestycji przyjmuje najkorzystniejsze rozwiązanie, także w kontekście ewentualnej ingerencji w prawo własności osób trzecich, i nie ma potrzeby oceny lokalizacji drogi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na jej budowę. W tej sytuacji to projekt inwestora ma charakter aktu administracyjnego, skoro nie mogą go kwestionować organy wydające zezwolenie.

Zdaniem skarżącej wcześniejsze rozpatrywanie różnych wariantów przebiegu drogi, co ma miejsce w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o ocenach oddziaływania), nie zastępuje oceny konieczności ingerencji w prawo własności osób trzecich przy wydawaniu zezwolenia na realizację inwestycji. W postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o ocenach oddziaływania analizowany jest wpływ przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne oraz zabytki. Ocena ta nie obejmuje kwestii ochrony prawa własności. Dlatego nawet gdyby skarżąca występowała w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, to jej argumenty nie przyniosłyby rezultatu, ponieważ zmiana wariantu zaproponowanego przez inwestora może nastąpić jedynie wtedy, gdy wynika z przesłanek analizowanych przez organ. W konsekwencji przyjętej interpretacji skarżąca została pozbawiona skutecznych możliwości ochrony swojego prawa własności oraz prawa prowadzenia działalności gospodarczej.

2. Pismem z 25 kwietnia 2014 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. Jego zdaniem postępowanie powinno zostać umorzono ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek gdyby wniosek o umorzenie postępowania nie został uwzględniony, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 1 art. 11a, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych są zgodne z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2.1. Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu powołał się na następujące argumenty.

W zakresie pierwszego zarzutu sformułowanego w skardze wątpliwość budzi zakwalifikowanie wskazanego przez skarżącą braku uregulowania w zaskarżonych przepisach ustawy o inwestycjach drogowych przesłanki konieczności czy niezbędności danej nieruchomości do realizacji celu publicznego jako pominięcia albo zaniechania ustawodawczego. Zdaniem Marszałka Sejmu zaskarżone przepisy ustawy o inwestycjach drogowych w ogóle nie regulują materialnych przesłanek wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji. Skoro nie można na ich podstawie zrekonstruować normy prawnej określającej materialne przesłanki konieczności lokalizacji drogi na określonej nieruchomości, to w takiej sytuacji mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Zarzut skarżącej sprowadza się w istocie do postulatu uzupełnienia ustawy o inwestycjach drogowych o rozwiązania pożądane z punktu widzenia skarżącej.

W odniesieniu do drugiego zarzutu postawionego w skardze, dotyczącego stosowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, Marszałek Sejmu zauważył, że w tym zakresie jest to skarga na sposób stosowania prawa przez sądy i organy administracji. Skarżąca wskazała na błędną wykładnię art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, czego skutkiem była odmowa zastosowania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce, przewidującego jako przesłankę wywłaszczenia niezbędność danej nieruchomości do realizacji celu publicznego. Jak jednak zauważył Marszałek Sejmu, analiza uzasadnień wyroków WSA i NSA wydanych w sprawie skarżącej prowadzi do wniosku, że organy dokonały oceny i wykazały w swoich decyzjach, iż wywłaszczenie nieruchomości skarżącej jest niezbędne dla realizacji inwestycji celu publicznego. Zatem nawet brak zastosowania wskazywanego przez skarżącą przepisu ustawy o gospodarce nie doprowadził do naruszenia jej konstytucyjnych praw. Natomiast domaganie się, by Trybunał wydał wyrok interpretacyjny, który miałby określać na przyszłość sposób wykładni normy zawartej w art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, jest zmierzaniem do abstrakcyjnej kontroli tego przepisu, co jest niedopuszczalne przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej.

Również trzeci zarzut skarżącej, jakoby postępowanie w sprawie środowiskowej oceny przedsięwzięcia nie było odpowiednie do tego, by osoby trzecie kwestionowały zakres ingerencji w ich prawo własności, nie spełnia,

zdaniem Marszałka Sejmu, przesłanek formalnych. Wskazane w tym zakresie jako przedmiot skargi art. 1, art. 11a ust. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych nie dotyczą postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanej inwestycji drogowej. Odesłanie takie jest zawarte w art. 11a ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych. Przepis ten nie został jednak zaskarżony. Natomiast w odniesieniu do wskazanych przepisów skarżąca nie wykazała koniecznego związku pomiędzy ich normatywną treścią a naruszeniem jej konstytucyjnych praw. Argumenty przedstawione w tej części uzasadnienia skargi mają w znacznej mierze charakter hipotetyczny, ponieważ skarżąca nie wniosła zarzutów w postępowaniu środowiskowym, a swoje twierdzenia sformułowała na podstawie wykładni przepisów ustawy o ocenach oddziaływania.

2.2. Ponadto Marszałek Sejmu wskazał następujące argumenty przemawiające za uznaniem zgodności zaskarżonych przepisów ze wzorcami konstytucyjnymi.

Sformułowane przez skarżącą trzy zarzuty są ze sobą funkcjonalnie powiązane, ponieważ dotyczą tego, że w ustawie o inwestycjach drogowych brakuje przesłanki niezbędności danej nieruchomości dla realizacji inwestycji, co w konsekwencji uniemożliwia kontrolę tej okoliczności przez organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Uznanie bezzasadności pierwszego zarzutu, który dotyczy pominięcia ustawodawczego, przesądzi o bezzasadności również pozostałych dwóch zarzutów.

Zdaniem Marszałka Sejmu skarżąca słusznie wywiodła, że z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, iż wywłaszczenie nieruchomości jest dopuszczalne wyłącznie pod warunkiem jej niezbędności dla realizacji celu publicznego. Mimo, że przesłanka ta nie została wyartykułowana w ustawie o inwestycjach drogowych, wynika ona z całości kształtu tej regulacji, a w szczególności z obowiązku sporządzenia opinii i analiz, które stanowią elementy wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Nieuchronność wywłaszczenia konkretnej nieruchomości wynika z wyznaczenia przebiegu trasy przez grono specjalistów, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r. o sygn. K 4/10 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). Właśnie nieuchronność wykorzystania konkretnej nieruchomości do realizacji inwestycji jest funkcjonalnym odpowiednikiem przesłanki niezbędności wywłaszczenia, o której mowa w art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce. Natomiast to, że organ wydający zezwolenie nie musi wykazywać niezbędności każdej nieruchomości dla realizacji inwestycji, jest – z jednej strony – uwarunkowane liniowym charakterem drogi, a z drugiej – stanowi uproszczenie procedury, decydujące o jej efektywności, co jest jednym z celów ustawy o inwestycjach drogowych. Nawet jeśli poziom ochrony właścicieli wywłaszczanych nieruchomości jest mniejszy niż przewidziany w ustawie o gospodarce, to spełnia konstytucyjne standardy wywłaszczenia, ze względu na potrzebę realizacji szczególnego interesu publicznego.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady pewności prawa oraz poprawnej legislacji w stosunku do art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych Marszałek Sejmu zauważył, że chociaż w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność dotycząca zakresu odesłania unormowanego w art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, to jednak można wskazać pogląd dominujący. Zgodnie z nim w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych nie ma zastosowania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce. Oznacza to, że zaskarżony przepis nie jest niejasny w stopniu naruszającym zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3. W piśmie z 8 lipca 2014 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. Jego zdaniem postępowanie w sprawie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny przytoczył następujące argumenty.

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem prawnym służącym ochronie wolności i praw konstytucyjnych. Jej przedmiotem, zgodnie z art. 79 Konstytucji, może być jedynie ten przepis, który narusza konstytucyjne uprawnienia. Dlatego podmiot wnoszący skargę ma m.in. obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne prawa i wolności i w jaki sposób zostały naruszone, oraz obowiązek uzasadnienia skargi. Gdy w skardze nie wykazano naruszonego prawa o charakterze konstytucyjnym albo gdy konstytucyjne prawo nie istnieje, występuje przesłanka niedopuszczalności wydania orzeczenia przez Trybunał.

Dokonawszy analizy przedmiotu zaskarżenia Prokurator Generalny stwierdził, że w odniesieniu do art. 1 ustawy o inwestycjach drogowych brak jest uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności, natomiast w odniesieniu do pozostałych zaskarżonych przepisów istnieją poważne wątpliwości co do ich merytorycznego związku ze wskazanym w skardze naruszeniem praw konstytucyjnych. W przepisach tych ustawodawca nie uregulował materialnych przesłanek przeniesienia własności nieruchomości potrzebnych dla realizacji inwestycji drogowej. Odstąpienie od określenia takich przesłanek należy uznać za zaniechanie prawodawcze. Z tego powodu pozostaje ono poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny wskazał również, że przepisy stanowiące podstawę wyroku NSA nie naruszają konstytucyjnych praw skarżącej. Chociaż organy prowadzące postępowanie uznały, że są związane treścią wniosku

inwestora i nie oceniają słuszności przyjętych rozwiązań projektowych, to jednak zastosowały zasadę uwzględniania interesu społecznego oraz indywidualnego, będącą jedną z podstawowych reguł procedury administracyjnej, przeprowadziły wnikliwie postępowanie dowodowe i rozpatrzyły stanowisko skarżącej. Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że nieuwzględnienie wniosków dotyczących zmiany lokalizacji drogi nie może być dowodem na to, że kwestia ta nie była rozpatrywana w trakcie postępowania.

Drugi zarzut skarżącej, który dotyczy stosowania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce, ogranicza się jedynie do potrzeby wykorzystania przesłanki niezbędności wyłączenia, wskutek czego jest on istotowo tożsamy z zarzutem pominięcia legislacyjnego.

Jeśli jednak organy administracji odnosiły się do uwag skarżącej, to art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych nie prowadził do naruszenia jej praw konstytucyjnych. Zarzut ten dotyczy stosowania prawa, skoro odwołuje się do błędnej, zdaniem skarżącej, wykładni art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych. Skarżąca sama wskazała, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane są dwa odmienne sposoby interpretacji. Jednak żadna z tych linii orzeczniczych nie ma charakteru stałego, powszechnego i powtarzalnego. A tylko takie przesłanki pozwalają na ocenę treści przepisu wynikającej z praktyki jego stosowania.

W odniesieniu do trzeciego zarzutu skarżącej Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że obejmuje on dwa zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy niemożności badania przez organy udzielające zezwolenia na realizację inwestycji niezbędności wyłączenia konkretnej nieruchomości. Jest to zatem zarzut tożsamy ze sformułowanym na wstępie skargi zarzutem pominięcia ustawodawczego. Dlatego w tej części aktualne pozostają wyżej wskazane argumenty przesądzające o niespełnieniu przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Drugie zagadnienie dotyczy nieprawidłowego, zdaniem skarżącej, wskazania przez organy i sądy, że wariantowanie drogi jest możliwe jedynie na etapie postępowania środowiskowego. Skarżąca nie wykazała jednak związku między zaskarżonymi przepisami a naruszeniem jej praw konstytucyjnych, przepisy te nie odnoszą się bowiem do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżąca spółka zakwestionowała kilka przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach drogowych), a mianowicie:

– art. 1, który wskazuje przedmiot ustawy (określenie zasad i warunków przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach);

– art. 11a ust. 1, który jest przepisem kompetencyjnym określającym właściwość organu pierwszej instancji wydającego zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. W odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich jest to wojewoda, w stosunku do pozostałych kategorii dróg – starosta;

– art. 11f ust. 1, który zawiera katalog elementów, jakie musi zawierać zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Katalog ten ma charakter otwarty;

– art. 12, który określa prawnorzeczowe skutki zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zezwolenie zatwierdza podział nieruchomości według linii rozgraniczających teren inwestycji. Nieruchomości prywatne w części położonej na terenie przeznaczonym na budowę drogi, z dniem uprawomocnienia się decyzji stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, w zależności od kategorii drogi. Dalsze regulacje art. 12 (ust. 4a do 5b) dotyczą zasad ustalania i wypłaty odszkodowania za przejęte nieruchomości. Ustęp 6 tego przepisu zezwala na dalsze nieodpłatne użytkowanie przejętych nieruchomości przez dotychczasowych właścicieli do czasu ich wydania, określonego w zezwoleniu;

– art. 23 odsyła do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce) w zakresie nieunormowanym w rozdziale dotyczącym nabywania nieruchomości w celu realizacji inwestycji drogowej.

Przepisy te zostały przez skarżącą pogrupowane w ramach trzech sformułowanych w *petitum* skargi zarzutów.

2. Skarga konstytucyjna jako kwalifikowany środek ochrony wolności lub praw konstytucyjnych musi spełniać przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub

prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Oznacza to, że badanie w trybie skargi konstytucyjnej zgodności z Konstytucją określonego przepisu dopuszczalne jest jedynie wtedy, gdy zaskarżony przepis był podstawą rozstrzygnięcia, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych, a jego treść normatywna stanowiła źródło owego naruszenia, determinując w tym zakresie wydane na jego podstawie rozstrzygnięcie (zob. np. postanowienie TK z 27 listopada 2007 r., sygn. Ts 78/07, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 296).

Obowiązkiem skarżącego jest również przedstawienie właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Wynika to z nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu. To argumenty przytaczane przez skarżącego mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. SK 13/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 164).

2.1. Zgodnie z przesłankami dopuszczalności skargi konstytucyjnej ustalenia wymaga, czy wszystkie wskazane jako przedmiot postępowania przepisy ustawy o inwestycjach drogowych były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej.

Wątpliwości w tym zakresie budzi przywołanie przez skarżącą art. 1 ustawy o inwestycjach drogowych, który, jak wskazuje treść zarówno wydanych w sprawie decyzji Wojewody Podkarpackiego i Ministra Infrastruktury, jak i wyroków WSA i NSA, nie był podstawą decyzji ani przedmiotem kontroli sądowej. Ponadto w uzasadnieniu skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów za tym, że art. 1 ustawy o inwestycjach drogowych zawiera niekonstytucyjną treść, która stała się podstawą naruszenia jej praw. Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie oceny konstytucyjności art. 1 ustawy o inwestycjach drogowych ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Pozostałe przepisy zakwestionowane w skardze stanowiły podstawę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej – wyroku NSA z 11 października 2011 r.

3. Podstawowy zarzut skarżącej sformułowany wobec art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych sprowadza się do tego, że regulacja ta nie zawiera przesłanki niezbędności wykorzystania konkretnej nieruchomości do realizacji inwestycji celu publicznego. Brak tej materialnoprawnej przesłanki, zdaniem skarżącej, spowodował, że organy wydające zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie uwzględniły jej żądań dotyczących modyfikacji przebiegu drogi, co wiąże się z naruszeniem jej konstytucyjnych praw.

Taka treść zarzutu wymagała szczegółowej analizy, ponieważ co do zasady – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie aktu normatywnego a nie jego braku. W szczególności skarga nie może opierać się na wskazaniu, że kwestionowana regulacja prawna nie zawiera konkretnej treści zadawalającej skarżącego. Realizacja postulatów skarżącego sformułowanych *de lege ferenda* pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. SK 31/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 80).

Należy jednak rozstrzygnąć, czy brak określonej regulacji prawnej ma postać zaniechania czy pominięcia ustawodawczego. Konsekwencje oceny przez Trybunał, czy skarżony jako niezgodny z Konstytucją brak określonej regulacji jest zaniechaniem czy pominięciem są poważne. Granica pomiędzy jedną i drugą kwalifikacją nie jest jednoznaczna i jej wyznaczenie musi być poprzedzone szczegółową analizą stanu prawnego w każdej indywidualnej sprawie. U podstaw tej analizy znajduje się – z jednej strony – domniemanie konstytucyjności ocenianego aktu normatywnego – konstytucyjna swoboda regulacyjna ustawodawcy, z drugiej zaś – wolności lub prawa konstytucyjne, które zostały naruszone przez brak kompletnej regulacji prawnej. W przypadku zaniechania kontrola Trybunału Konstytucyjnego jest wyłączona, ponieważ ustawodawca celowo nie unormował pewnej sfery stosunków społecznych. Natomiast w przypadku pominięcia regulacja prawna została wydana i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski. Wtedy Trybunał może orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale również o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, by zostały spełnione wymogi konstytucyjne. Jednak aby Trybunał Konstytucyjny orzekł o pominięciu ustawodawczym, konieczne jest wykazanie związku pomiędzy brakiem określonej regulacji prawnej a niezapewnieniem odpowiedniej ochrony konstytucyjnej wolności lub konstytucyjnego prawa.

Ponieważ orzekanie w kwestii pominięcia legislacyjnego ma charakter wyjątkowy, więc w orzecznictwie Trybunału określono szczególne obowiązki podmiotu, który formułuje zarzut pominięcia. Inicjator kontroli konstytucyjności powinien wskazać konkretną normę, która wymaga uzupełnienia. Nie wystarczy zaskarżenie wielu przepisów, składających się na kwestionowaną regulację bez wskazania normy zawierającej pominięcie (zob. m.in. postanowienie z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

W celu ustalenia, że występuje pominięcie legislacyjne, to znaczy, że regulacja prawna jest niepełna lub fragmentaryczna, konieczna jest „jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii

unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem" (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110).

Odniołszy powyższe uwarunkowania do zarzutu skarżącej, Trybunał ustalił, że ewentualne pominięcie ustawodawcze miałyby polegać na nieokreśleniu materialnoprawnej przesłanki przeniesienia własności każdej konkretnej nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji drogowej.

Jednak żaden ze wskazanych przez skarżącą przepisów ustawy o inwestycjach drogowych nie dotyczy przesłanek nabywania nieruchomości. Są to regulacje kompetencyjne (art. 11a ust. 1), proceduralne (art. 11f ust. 1 i art. 23) oraz określające konsekwencje wydania zezwolenia na realizację inwestycji (art. 12). Żaden z tych przepisów nie formułuje przesłanek wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w aspekcie nabycia konkretnej nieruchomości na cele takiej inwestycji.

Również analiza pozostałych regulacji ustawy o inwestycjach drogowych pokazuje, że ustawa ta nie zawiera materialnoprawnych przesłanek przejmowania nieruchomości w celu realizacji inwestycji drogowej. Rozdział 2a dotyczący postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych koncentruje się na treści wniosku w sprawie uzyskania zezwolenia, koniecznej dokumentacji projektowej, zasadach opiniowania wniosku oraz treści zezwolenia. Natomiast rozdział 3 ustawy o inwestycjach drogowych, który dotyczy nabywania nieruchomości, zawiera regulacje odnoszące się do przejęcia nieruchomości pod drogi, a więc zasady przeniesienia własności, termin przejęcia nieruchomości oraz kwestię ustalania i wypłaty odszkodowania dla byłych właścicieli. Tak więc z treści ustawy o inwestycjach drogowych nie da się zrekonstruować normy prawnej, na której niepełną treść wskazuje skarżąca.

Skarżąca stara się także zakwestionować szczególny charakter ustawy o inwestycjach drogowych wskazując, że kolejne nowelizacje rozszerzyły jej zakres w odniesieniu do wszelkich rodzajów dróg publicznych i doprowadziły do wydłużenia okresu jej obowiązywania. Zdaniem skarżącej oznacza to, że ustawa utraciła charakter regulacji szczególnej. Pogląd ten jest nieuprawniony, ponieważ ustawa o inwestycjach drogowych zawiera szereg unormowań szczególnych co do przygotowania i prowadzenia inwestycji. Trybunał podkreślił, że podstawowe normy dotyczące wywłaszczeń są nadal zawarte w ustawie o gospodarce. Zasady uzyskiwania nieruchomości określone w tej ustawie dotyczą obszernego katalogu celów publicznych, których podstawowe rodzaje zostały określone w art. 6 ustawy o gospodarce. Budowa dróg publicznych wszelkich kategorii jest jednym z kilkunastu celów publicznych, do których należy także m.in. budowa linii kolejowych, lotnisk, czy zapewnienie obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, szkół czy domów opieki społecznej. W tym kontekście wątpliwości Trybunału nie budzi to, że ustawa o inwestycjach drogowych zawiera odrębne regulacje prawne dotyczące pozyskiwania nieruchomości na realizację jednego z uznanych celów publicznych. Aby zapewnić odpowiednie tempo realizacji inwestycji drogowych, które stanowią istotny element infrastruktury państwa, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie regulacji szczególnych, zawierających rozwiązania odrębne.

Punktem wyjścia dla orzecznictwa Trybunału dotyczącego wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym jest ważny pogląd sformułowany w wyroku z 14 marca 2000 r., w sprawie o sygn. P 5/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 60), a potwierdzany w późniejszych orzeczeniach. Trybunał stwierdził, że „normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Trzeba podkreślić, iż ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia «wywłaszczenie». Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia". Co istotne, „w świetle art. 21 ust. 2 konstytucji nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, iż jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia”.

W uzasadnieniu projektu ustawy o inwestycjach drogowych (druk sejmowy nr 858/IV kadencja) wskazywano, że celem tej regulacji jest zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Jest to niezbędny warunek rozwoju cywilizacyjnego i społecznego Polski, biorąc pod uwagę istniejące zapóźnienia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że regulacje służące przyspieszeniu budowy dróg były już przedmiotem oceny konstytucyjności. W wyroku Trybunału z 6 czerwca 2006 r. o sygn. K 23/05 (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62), dotyczącym ustawy o inwestycjach drogowych, stwierdzono m.in., że „ze względu (...) na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi”.

Skarżąca słusznie podniosła, że istotą ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie nabywania nieruchomości jest wykazywanie niezbędności inwestycji drogowej dla realizacji celów publicznych, a nie ocena konieczności wyłączenia każdej konkretnej nieruchomości. Jest to jeden z elementów uproszczenia procedury prowadzącej do wydania zezwolenia na budowę drogi.

W niniejszej sprawie nie można pominąć wydanego w pełnym składzie Trybunału wyroku z 16 października 2012 r. o sygn. K 4/10 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106), który odnosił się do ustawy o inwestycjach drogowych. Sprawa rozstrzygnięta we wskazanym wyroku dotyczyła innych przepisów tej ustawy, ale istota problemu konstytucyjnego jest tożsama.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ze względu na sprawne realizowanie ważnego celu publicznego, jakim jest rozbudowa infrastruktury drogowej, wprowadzone w ustawie o inwestycjach drogowych modyfikacje i uproszczenia dotyczące podstawowych regulacji prawnych są uzasadnione i nie naruszają istoty praw konstytucyjnych. Co więcej, ograniczenia te są zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ „budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całej społeczności (art. 31 ust. 3 Konstytucji); jest kwestią dobra wspólnego”.

Charakteryzując postępowanie o udzielenie zezwolenia na inwestycję drogową, Trybunał podkreślił, że „[d]okonując konstytucyjnoprawnej oceny zakwestionowanych przepisów, trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wyłączonej. Wydaje się oczywiste, że – przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grupy wyłączanych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. W ocenie Trybunału, to spostrzeżenie natury faktycznej musiało być uwzględnione przez racjonalnego ustawodawcę w toku tworzenia ustawy będącej podstawą organizacji procesu inwestycyjnego”.

Oceny sformułowane przez Trybunał w wyroku o sygn. K 4/10 przesądzają o tym, że wprowadzenie regulacji prawnej polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w *ratio legis* ustawy o inwestycjach drogowych. Powyższych ustaleń Trybunał dokonał w toku merytorycznej kontroli w trybie wnioskowym, czyli w ramach kontroli abstrakcyjnej, która wykracza poza kontrolę w ramach skargi konstytucyjnej, poddanej bardziej rygorystycznej procedurze.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że w przepisach zaskarżonych w niniejszej sprawie nie występuje pominiecie ustawodawcze. Skoro bowiem w ustawie o inwestycjach drogowych ustawodawca zrezygnował z określenia materialnoprawnych przesłanek nabywania nieruchomości, to nie można zasadnie twierdzić, że regulacja ta jest niepełna.

Wziąwszy pod uwagę wskazane okoliczności, Trybunał zdecydował o umorzeniu postępowania w części dotyczącej oceny art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 12 i art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych w zakresie, w jakim ustawodawca nie uregulował przesłanki materialnoprawnej „niezbędności danej nieruchomości na realizację inwestycji celu publicznego”, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4. Kolejny zarzut skarżąca sformułowała wobec art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych ze względu na nie stosowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce zawierającej przesłankę niezbędności nieruchomości dla realizacji inwestycji drogowej.

Artykuł 23 ustawy o inwestycjach drogowych jest przepisem odsyłającym, który w zakresie nieuregulowanym w rozdziale dotyczącym nabywania nieruchomości w celu realizacji inwestycji drogowej nakazuje stosowanie przepisów ustawy o gospodarce. Zdaniem skarżącej w szczególności sposób powinno to dotyczyć zastosowania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce.

Art. 112 ustawy o gospodarce rozpoczyna rozdział 4 dotyczący wyłączenia nieruchomości i ma następujące brzmienie:

„1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i art. 126, na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Wyłączenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

3. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

4. Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej”.

Wskazany przez skarżącą art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce formułuje przesłankę niezbędności nieruchomości wywłaszczanej dla realizacji przedsięwzięcia celu publicznego, ale odwołuje się też do możliwości nabycia takich nieruchomości w drodze umowy, jako poprzedzającej wywłaszczenie. Konsekwencją oceny tego, czy potrzebne jest wywłaszczenie każdej nieruchomości w zakresie ustalonym w projekcie, byłaby możliwość ewentualnej korekty przebiegu trasy.

Zarzut skarżącej opiera się na wykazywaniu, że w sprawach udzielania zezwoleń na realizację dróg, art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nie ma zastosowania. Większość organów administracji i sądów uznaje, że ustalenie lokalizacji drogi jest zadaniem inwestora, natomiast ocena racjonalności przyjętej koncepcji ma charakter pozaprawny i nie podlega kontroli organów wydających zezwolenie, ani sądów administracyjnych (tak np. w wyrokach NSA z: 22 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 547/12, Lex nr 1252099, oraz 9 października 2013 r., sygn. akt II OSK 2085/13). Również w sprawie skarżącej organy i sądy przyjęły, że nie ma podstaw do stosowania w drodze odesłania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce.

Trybunał stwierdził, że pomimo wydzielenia jako odrębnego przedmiotu skargi, zarzutu dotyczącego art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, jest to w istocie inaczej sformułowany element żądania leżącego u podstaw skargi jako całości. Skarżąca domaga się odmiennej niż obowiązująca regulacji sposobu przejmowania nieruchomości pod drogi publiczne. Zarzut ten również dotyczy zaniechania ustawodawcy, który w zamierzony sposób ukształtował przebieg postępowania w ustawie o inwestycjach drogowych, rezygnując z materialnoprawnych przesłanek nabycia nieruchomości w celu budowy dróg. Jest to w istocie wniosek *de lege ferenda*, który nie może być rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Z kolei wniosek skarżącej, w którym domagała się ona, by Trybunał wydał wyrok interpretacyjny określający na przyszłość prawidłowy, jej zdaniem, sposób rozumienia art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, wykracza poza zakres skargi konstytucyjnej, ponieważ w tej części zmierza do uruchomienia kontroli abstrakcyjnej.

5. Ostatni zarzut skarżącej dotyczy kwestii wykładni ustawy o inwestycjach drogowych, a mianowicie wyrażonego w sprawie skarżącej poglądu, że na etapie uzyskiwania pozwolenia na realizację inwestycji organy są związane wnioskiem inwestora, natomiast ocena przebiegu planowanej drogi oraz rozważanie jej wariantów alternatywnych odbywa się podczas wcześniejszego postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Rozpatrzenie tego zarzutu skarżącej także jest niedopuszczalne. Przedstawione w uzasadnieniu skargi argumenty, zgodnie z którymi w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie uwzględnia się kwestii naruszenia prawa własności, mają charakter hipotetyczny. Skarżąca nie uczestniczyła bowiem w tym postępowaniu i nie ma ostatecznego rozstrzygnięcia, z którego wynika naruszenie jej konstytucyjnych praw lub wolności.

Ponadto żaden z zaskarżonych w ramach tego zarzutu przepisów ustawy o inwestycjach drogowych nie dotyczy postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek dokonania oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wprowadza art. 11a ust. 4, który nie został wskazany jako przedmiot kontroli ani w *petitum*, ani też w uzasadnieniu skargi. Natomiast, jak słusznie wskazał w swoim stanowisku Prokurator Generalny, skarżąca nie wykazała, na czym polega sprzeczność zaskarżonych w tym fragmencie skargi przepisów ustawy o inwestycjach drogowych z Konstytucją.

6. Analiza treści skargi konstytucyjnej dokonana przez Trybunał wykazała, że niezależnie od sformułowania zarzutów i wskazanych przepisów ustawy o inwestycjach drogowych źródło naruszenia swojego prawa własności skarżąca upatruje w samym postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację drogi. Organy administracji i sądy kontrolujące wydane zezwolenie nie przyjęły argumentów skarżącej o możliwości zmiany przebiegu drogi, tak by inwestycja nie objęła jej nieruchomości.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała, odwołując się do przesłanki zawartej w art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce, że konstytucyjny standard wywłaszczenia wymaga, aby przewłaszczenie nieruchomości było konieczne dla realizacji celu publicznego. Brak tak sformułowanego przepisu w ustawie o inwestycjach drogowych



ma uniemożliwiać ocenę przez organy administracji wydające zezwolenie, czy droga musi przechodzić przez konkretne nieruchomości.

Takie rozumowanie jest jednak błędne, ponieważ treść regulacji konstytucyjnych stara się tłumaczyć przez rozwiązania ustawowe, a ponadto prowadziłoby w istocie do kontroli poziomej – porównania treści ustawy o inwestycjach drogowych z ustawą o gospodarce, a kwestia ta nie mieści się w zakresie kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych, do której został powołany Trybunał, zgodnie z art. 188 Konstytucji.

Co istotniejsze, skarga w istocie nie dotyczy treści wskazanych przepisów, ale sposobu prowadzenia postępowania, a konkretnie – nieuwzględnienia wniosków skarżącej. Jak wykazał jednak Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu w trakcie prowadzonego postępowania o udzielenie zezwolenia na budowę drogi, zarówno Wojewoda Podkarpacki jak i Minister Infrastruktury brali pod uwagę argumenty skarżącej, występując do inwestora o przedstawienie stanowiska w kwestii ewentualnej zmiany przebiegu planowanej drogi. W ramach postępowania wyjaśniającego oceniono również przedstawione przez skarżącą opinie rzeczoznawcy budowlanego dotyczące możliwości zmiany lokalizacji drogi w części obejmującej jej nieruchomości. Po rozpatrzeniu wniosku skarżącej organy prowadzące postępowanie uznały, że nie ma możliwości zmiany przebiegu drogi zgodnie z jej postulatami. Zatem nieuwzględnienie stanowiska skarżącej nie oznacza, że konieczność zajęcia części nieruchomości będącej jej własnością na potrzeby budowy drogi nie była rozpatrywana w trakcie postępowania o udzielenie zezwolenia na realizację tej inwestycji.

Ze względu na istotę zarzutów skarżącej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem skargi nie są wskazane w *petitum* skargi przepisy, ale sposób ich zastosowania w konkretnej sprawie. Jednakże ocena rozstrzygnięcia, które zostało wydane w sprawie skarżącej, pozostaje poza kognicją Trybunału, który jest „sądem prawa”. Trybunał Konstytucyjny nie ma możliwości ustalania znaczenia przepisów oraz odnoszenia ich do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych, ponieważ leży to w kompetencji sądów (zob. m.in. wyrok z 19 października 1999 r. o sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119). W postanowieniu z 21 czerwca 1999 r. o sygn. Ts 56/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 143), Trybunał wskazał, że „przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej nie są akty stosowania prawa, a więc prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane”.

Dotychczasowe ustalenia prowadzą do wniosku, że w niniejszej sprawie nie zostały spełnione podstawowe przesłanki skargi konstytucyjnej, będącej środkiem ochrony wolności i praw określonych w Konstytucji. Dlatego zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wydanie wyroku w tej sprawie Trybunał uznał za niedopuszczalne.

Wziąwszy pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 6

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 14 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt P 9/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2015 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Koszalinie:

czy art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija uprawnienia strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej, w tym członka ochotniczej straży pożarnej, do zasiłku chorobowego oraz świadczenia rehabilitacyjnego w wysokości 100% podstawy wymiaru w sytuacji, gdy stał się on we wskazanych w tym przepisie okolicznościach czasowo niezdolny do pracy, jest zgodny z art. 2 oraz 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. Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie ppoż.) w zakresie, w jakim pomija uprawnienia strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej, w tym członka ochotniczej straży pożarnej, do zasiłku chorobowego oraz świadczenia rehabilitacyjnego w wysokości 100% podstawy wymiaru w sytuacji, gdy stał się we wskazanych w tym przepisie okolicznościach czasowo niezdolny do pracy, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Koszalinie zostało skierowane do Trybunału na tle następującego stanu faktycznego. Kierowca samochodu ratowniczo-gaśniczego w jednostce Ochotniczej Straży Pożarnej, w trakcie akcji ratowniczo-gaśniczej, doznał złamania prawej ręki i uszkodzenia prawego biodra, wskutek czego był niezdolny do pracy w okresie od stycznia do lipca 2013 r. Zdarzenie to zostało uznane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) za wypadek w szczególnych okolicznościach w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu w tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. z 2013 r. poz. 737). Ponieważ kierowca podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, ZUS wypłacił mu za okres niezdolności do pracy zasiłek chorobowy w wysokości 80% podstawy wymiaru zasiłku na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, ze zm.). Decyzją z czerwca 2013 r. odmówił mu jednak wyrównania zasiłku chorobowego za wskazany powyżej okres niezdolności do pracy z tytułu wypadku przy pracy do 100% podstawy wymiaru.

Wyrokiem z 18 października 2013 r. Sąd Rejonowy w Koszalinie oddalił odwołanie kierowcy od wyżej wymienionej decyzji. Podstawą prawną takiego rozstrzygnięcia był art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie ppoż. Sąd uznał,

że wśród świadczeń należnych członkowi ochotniczej straży pożarnej w związku z wypadkiem w toku akcji ratowniczej nie przewidziano zasiłku chorobowego. W świetle art. 11 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) członkowie ochotniczej straży pożarnej nie podlegają bowiem ubezpieczeniu chorobowemu (zarówno obowiązkowemu, jak i dobrowolnemu). Nie uzyskują oni też przychodu w rozumieniu art. 4 pkt 9 i 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z tytułu uczestnictwa w ochotniczej straży pożarnej i w konsekwencji nie odprowadzają comiesięcznych składek na ubezpieczenie chorobowe. Nie podlegają też obowiązkowemu ubezpieczeniu wypadkowemu w świetle art. 12 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Od wyroku Sądu Rejonowego w Koszalinie kierowca złożył apelację. Sąd Okręgowy w Koszalinie przy jej rozpoznawaniu powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie ppoż., który pomija uprawnienia członka ochotniczej straży pożarnej do zasiłku chorobowego oraz świadczenia rehabilitacyjnego.

W ocenie Sądu Okręgowego, wyrażonej w pytaniu prawnym z 17 grudnia 2013 r., uzupełnionym 7 marca 2014 r., sposób organizacji ochotniczej straży pożarnej, jej funkcje i zadania w trakcie prowadzenia akcji ratowniczych oraz wprowadzone przez ustawodawcę podporządkowanie organom Państwowej Straży Pożarnej pozwala wnosić, że członkowie ochotniczej straży pożarnej oraz strażacy Państwowej Straży Pożarnej w trakcie prowadzenia akcji ratunkowej wykonują ten sam zawód strażaka. Członkowie ochotniczej straży pożarnej, tak samo jak strażacy Państwowej Straży Pożarnej, są narażeni na wystąpienie uszczerbku na zdrowiu, który powoduje okresową niezdolność do pracy.

Sąd pytający podkreślił, że zasiłek chorobowy oraz świadczenie rehabilitacyjne mają charakter zbliżony do pozostałych roszczeń o charakterze odszkodowawczym, przysługujących strażakowi ochotniczej straży pożarnej. Mają one łagodzić skutki ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby. W identycznej sytuacji, strażak Państwowej Straży Pożarnej lub też strażak zawodowy zakładowych lub gminnych zawodowych straży pożarnych uzyskuje bądź to uposażenie w pełnej wysokości (art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2013 r. poz. 1340, ze zm.), bądź zasiłek chorobowy w wysokości 100% podstawy wymiaru (w przypadku strażaków zawodowych innych formacji zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – por. art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, ze zm.).

Zdaniem pytającego sądu, nie ma jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że ustawodawca świadomie pominął uprawnienie członków ochotniczej straży pożarnej do świadczeń z tytułu krótkotrwałej niezdolności do pracy, powstałej na skutek udziału w akcji ratowniczej lub ćwiczeniach. Zdaniem sądu, w sytuacji tej grupy osób doszło do tzw. pominięcia legislacyjnego. Takie zaś pominięcie narusza zarówno konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, jak i zasadę równości wobec prawa.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 października 2014 r. wniósł o uznanie przez Trybunał, że art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie ppoż. w zakresie, w jakim pomija prawo członka ochotniczej straży pożarnej, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu i stał się czasowo niezdolny do pracy, do zasiłku chorobowego w wysokości 100% podstawy wymiaru, jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wstępie Marszałek Sejmu wskazał, że postępowanie w zakresie odnoszącym się do niekonstytucyjności nieprzewidzenia przez ustawodawcę zasiłku rehabilitacyjnego dla strażaka ochotniczej straży pożarnej powinno zostać umorzone ze względu na niespełnienie w tym zakresie przesłanki funkcjonalnej. Podkreślił, że kierowca był niezdolny do pracy przez okres krótszy, niż ten, na podstawie którego na zasadach ogólnych przysługiwałoby mu świadczenie rehabilitacyjne.

Zdaniem Marszałka Sejmu, celem sądu inicjującego postępowanie przed Trybunałem nie jest dokonanie kontroli konstytucyjności uregulowania, które zostało ukształtowane w badanych przepisach, lecz określony brak regulacji. Marszałek Sejmu dokonał więc oceny tego, czy w sprawie tej doszło do tzw. zaniechania prawodawczego (legislacyjnego, ustawodawczego), czy też tzw. pominięcia prawodawczego. W tym celu odwołał się do przyjmowanego w orzecznictwie testu „jakościowej tożsamości materii uregulowanej i pominiętej” w danym akcie prawnym. Omówił sytuację prawną strażaka ochotniczej straży pożarnej w zakresie przysługujących mu w art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie ppoż. świadczeń i podkreślił, że mają one charakter zaopatrzeniowy. W tym kontekście wskazał, że intencją sądu pytającego jest wprowadzenie do regulacji wyliczającej świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym, prawa do świadczenia przysługującego z ubezpieczenia wypadkowego, opartego na zupełnie odmiennych rozwiązaniach. Rozwiązanie to byłoby – zdaniem Marszałka Sejmu – „asystemowe”,

gdyż członkowie ochotniczej straży pożarnej, w związku z wykonywaniem czynności ochrony przeciwpożarowej, nie są objęci ubezpieczeniem wypadkowym. Istnieje więc w tym zakresie brak tożsamości (rozumiany jako brak spójności) materii pożądanego przez sąd pytający i regulacji kontrolowanego unormowania. Sąd pytający docelowo zmierza zatem do przyjęcia rozwiązania, w świetle którego zasiłek chorobowy miałby być wypłacany uprawnionemu w wysokości 100% „podstawy wymiaru zasiłku”. Zdaniem Marszałka Sejmu w postulowanej przez sąd pytający *de lege ferenda* regulacji wymiaru takiego nie dałoby się określić. Strażak ochotniczej straży pożarnej nie otrzymuje bowiem wynagrodzenia za czynności, których dokonuje, lecz jedynie – wypłacany nieregularnie – ekwiwalent pieniężny, który nie mógłby być podstawą do wyliczenia podstawy wymiaru zasiłku. Nie można też przyjąć, jakoby podstawą wymiaru zasiłku miał być przychód, od którego odprowadzana jest składka na ubezpieczenie wypadkowe z innego tytułu niż działania podejmowane w ramach ochotniczej straży pożarnej, gdyż rozwiązanie takie również byłoby „asystemowe”, a ponadto wykluczałoby uzyskanie świadczenia przez osoby, które takiego ubezpieczenia by nie posiadały (np. osoby bezrobotne).

Podsumowując, w świetle testu „jakościowej tożsamości materii uregulowanej i pominiętej” Marszałek Sejmu doszedł do konkluzji, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym nie podlegającym kontroli Trybunału, co stanowi przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Uznanie niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zakresie wymienionym w pytaniu prawnym oznaczałoby bowiem wprowadzenie do art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie ppoż. zupełnie nowego i niespójnego systemowo rozwiązania.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nawet gdyby uznać, że zaskarżona regulacja w rzeczywistości zawiera pominięcie prawodawcze, to i tak byłaby ona zgodna z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Dla uzasadnienia tej tezy Marszałek Sejmu dokonał porównania pozycji strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz strażaków zawodowych zakładowych lub gminnych zawodowych straży pożarnych z sytuacją prawną strażaków ochotniczych straży pożarnych.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Prokurator Generalny nie przedstawił stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego.

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

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

Przedmiotem pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) musi być kwestia hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Pytający sąd powinien wykazać, że zastrzeżenia dotyczące takiej zgodności są tak istotne, iż konieczne jest ich wyjaśnienie przez Trybunał w drodze procedury pytań prawnych (por. np. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 oraz 5 maja 2011 r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31). Przesłanka ta została również w sprawie spełniona.

Ponieważ zainicjowane pytaniem prawnym postępowanie przed Trybunałem stanowi kontrolę konkretną, wymagane jest również spełnienie przesłanki funkcjonalnej (relevancja dla rozstrzyganej sprawy). Trybunał, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału, musi wykazać tę zależność (por. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15).

1.2. W niniejszej sprawie, na co zwrócił uwagę Marszałek Sejmu, przesłanka funkcjonalna nie jest spełniona w zakresie dotyczącym braku uregulowania w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie ppoż.) uprawnień strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej, w tym członka ochotniczej straży pożarnej, do świadczenia rehabilitacyjnego.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322, ze zm.; dalej: ustawa wypadkowa) w związku z art. 8 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159; dalej: ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego), zasiłek chorobowy przysługuje przez okres trwania niezdolności do pracy, nie dłużej jednak niż przez 182 dni. Świadczenie rehabilitacyjne przysługuje natomiast ubezpieczonemu, który – dopiero po wyczerpaniu zasiłku chorobowego – jest nadal niezdolny do pracy, a dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokuje odzyskanie jego zdolności do pracy (art. 18 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego). Kierowca był niezdolny do pracy przez 162 dni i w tym czasie pobierał zasiłek chorobowy. Nie mógłby więc ubiegać się o świadczenie rehabilitacyjne, ze względu na brak upływu okresu wymaganego ustawą do nabycia takiego świadczenia.

W konsekwencji, nawet gdyby Trybunał podzielił wątpliwości Sądu Okręgowego w Koszalinie i uznał, że nieprzysługiwanie strażakowi ochotniczej straży pożarnej świadczenia rehabilitacyjnego jest niekonstytucyjne, nie zmieniałoby to pozycji prawnej skarżącego. Sąd nie mógłby mu przyznać tego świadczenia. Pytanie prawne sądu – w części zaskarżonej regulacji odnoszącej się do świadczenia rehabilitacyjnego – nie spełnia więc przesłanki funkcjonalnej. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. W pozostałym zakresie zaskarżenia, tj. w odniesieniu do zasiłku chorobowego, rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym zależy od stanowiska Trybunału. Spełniona jest więc przesłanka funkcjonalna.

## 2. Status prawny strażaków ochotniczej straży pożarnej a status prawny strażaków innych formacji.

2.1. Podstawowym problemem w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy pytanie prawne Sądu Okręgowego w Koszalinie inicjuje postępowanie dotyczące stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego (określanego również jako „pominięcie legislacyjne lub ustawowe”), czy też w rzeczywistości zmierza ono do skontrolowania przez Trybunał zaniechania prawodawczego (określanego również jako „zaniechanie legislacyjne lub ustawowe”).

Trybunał w swoim orzecznictwie dąży do zróżnicowania obu wskazanych wyżej sytuacji. Rozróżnienie zaniechania prawodawczego, które nie podlega jego kognicji, i pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, nie jest jednak oparte na wystarczająco precyzyjnych kryteriach i nadal rodzi w praktyce liczne wątpliwości (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119, a także w doktrynie P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek, Kraków 2007, s. 397-405; P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” z. 9/2013, s. 3-17). Dotyczy to zwłaszcza wypadków, w których w określonej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów. Może to sugerować nietrafny dobór przez ustawodawcę cech relewantnych, ze względu na które inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, i stąd nieuzasadnione konstytucyjnie zróżnicowanie (por. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54). Sąd pytający zwraca uwagę na istnienie takiej właśnie sytuacji w niniejszej sprawie.

2.2. Zaskarżony art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie ppoż. przyznaje strażakowi jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także członkowi ochotniczej straży pożarnej, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu: 1) jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu; 2) rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu. Zdaniem sądu pytającego ustawodawca powinien ponadto przewidywać – w odniesieniu do członka ochotniczej straży pożarnej – również świadczenie w postaci zasiłku chorobowego.

Dla ustalenia istoty zarzutu konstytucyjnego sformułowanego w pytaniu sądu konieczne jest porównanie normatywnego statusu strażaków różnych formacji, tzn. strażaków Państwowej Straży Pożarnej (dalej: strażaków PSP), strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz członków ochotniczej straży pożarnej.

Strażak PSP wykonuje swoje obowiązki na podstawie stosunku służbowego (pełni służbę w jednostce organizacyjnej – art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2013 r.

poz. 1340, ze zm.; dalej: ustawa o PSP). W związku ze służbą posiada zarówno określone prawa (np. na podstawie art. 57 ustawy o PSP w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny), jak i obowiązki (np. zakaz podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego – art. 57a ustawy o PSP). W sytuacji wypadku pozostającego w związku ze służbą, przysługuje mu uposażenie w wysokości 100% wynagrodzenia za okres, w którym jest zwolniony od zajęć służbowych z powodu wypadku (art. 105b ust. 5 pkt 1 ustawy o PSP). Nie przysługuje mu natomiast prawo do zasiłku chorobowego, gdyż pozostając w stosunku służby, nie podlega ubezpieczeniu społecznemu, w tym ubezpieczeniu wypadkowemu (por. art. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych).

Strażacy jednostek ochrony przeciwpożarowej (np. zakładowych albo gminnych straży pożarnych) są zatrudnieni w tych jednostkach na podstawie umowy o pracę (por. art. 15 pkt 2-5 i 8 w zw. z art. 16 ustawy o ochronie ppoż.). Jako ich pracownicy podlegają szczególnym obowiązkom wynikającym z charakteru pracy. Aby zostać zatrudnionym, muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje i warunki psychofizyczne. Strażakowi jednostki ochrony przeciwpożarowej z tytułu wypadku przy pracy (udziału w akcji ratowniczej albo ćwiczeniach) przysługuje zasiłek chorobowy w wysokości 100% podstawy wymiaru (art. 9 ust. 1 ustawy wypadkowej). Świadczenia te są wypłacane przez płatników składek (pracodawców) albo Zakład Ubezpieczeń Społecznych ze względu na podleganie pracowników – strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej – ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 10 ustawy wypadkowej; por. też art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Ochotnicza straż pożarna funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy o ochronie ppoż. oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.). Jest ona jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi zagrożeniami. Ustawa o ochronie ppoż. – poza wiekiem, aktualnymi badaniami lekarskimi oraz odbyciem szkolenia pożarniczego – nie wprowadza wymogu posiadania szczególnych kwalifikacji przez jej członków (por. art. 19 ust. 1a i 1b ustawy o ochronie ppoż.). Nie ulega wątpliwości, że strażak ochotniczej straży pożarnej, nie pozostając ani w stosunku służbowym, ani w stosunku pracy, może – poza aktywnością ratowniczą – podejmować pracę, prowadzić gospodarstwo rolne lub inny rodzaj działalności gospodarczej. Miało to miejsce w stanie faktycznym sprawy i skarżący podlegał ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

W ustawie o ochronie ppoż. wymieniono szereg uprawnień członków ochotniczej straży pożarnej w związku z udziałem w działaniach ratowniczych. Są to między innymi wspomniane już powyżej jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu (art. 26 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o ochronie ppoż.). Ponadto przysługuje im ochrona przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych w kodeksie karnym (art. 27 pkt 2 ustawy o ochronie ppoż.), ekwiwalent pieniężny za dokonywane czynności (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie ppoż.), prawo do okresowych bezpłatnych badań lekarskich (art. 28 ust. 6 w związku z art. 32 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie ppoż.) oraz ubezpieczenie w instytucji ubezpieczeniowej (art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie ppoż.).

Renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy przysługuje poszkodowanym członkom ochotniczych straży pożarnych na zasadach, w trybie i wysokości określonych w przepisach ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. z 2013 r. poz. 737; dalej: ustawa o zaopatrzeniu; zob. art. 26 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie ppoż.). Świadczenie rentowe ma charakter zaopatrzeniowy i jest finansowane z budżetu państwa (zob. art. 12 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu). Jest ono bowiem w rozumieniu tej ustawy „wypadkiem powstałym w szczególnych okolicznościach, uzasadniającym przyznanie świadczeń” (por. art. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu). Jest więc niezależne od odprowadzania przez strażaka ochotniczej straży pożarnej jakiegokolwiek składek na ubezpieczenie.

Jednorazowe odszkodowanie, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie ppoż., przysługuje strażakom ochotniczej straży pożarnej na zasadach określonych dla strażaków PSP w wysokości kwot ustalanych na podstawie przepisów ustawy wypadkowej. Jest ono wypłacane przez gminy („podmioty ponoszące koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej” – por. art. 26 ust. 3 ustawy o ochronie ppoż.). Od 1 lipca 2014 r. zasady te określone są w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (Dz. U. poz. 616). W stanie prawnym sprzed 1 lipca 2014 r. określone były one w ustawie z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz. U. Nr 53, poz. 345, ze zm.). W obu wypadkach – obecnym i poprzednim stanie prawnym – świadczenie w postaci jednorazowego odszkodowania ma i miało charakter zaopatrzeniowy, a więc niezależne było od odprowadzania jakichkolwiek

składek przez strażaka ochotniczej straży pożarnej oraz istnienia pomiędzy nim i zakładem ubezpieczeń stosunku ubezpieczeniowego.

Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie ppoż., gmina ma obowiązek ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej, a ubezpieczenie takie może być imienne lub zbiorowe nieimienne. Ustawodawca przewidział zatem, że członek ochotniczej straży pożarnej jest pozbawiony pewnych świadczeń, które przysługują innym strażakom i dlatego umożliwił przyznanie im – w wypadku zdarzenia będącego wypadkiem w toku akcji ratowniczej – świadczenia od ubezpieczyciela.

2.3. Prezentacja statusu prawnego osób wykonujących – w różnych formach – zadania strażaka, pozwala uchwycić zasadniczą różnicę w ukształtowaniu ich statusu prawnego. Trybunał stwierdza, że członek ochotniczej straży pożarnej nie jest objęty ubezpieczeniem wypadkowym z tytułu wykonywanej działalności (zob. art. 12 w związku z art. 6 i art. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Wynika to wprost z faktu, że udział w ochotniczej straży pożarnej ma charakter dobrowolny, a nie zawodowy. Oznacza to, że uczestniczą w niej także osoby aktywne zawodowo i podlegające z tego tytułu obowiązkowemu ubezpieczeniu. Członkowie ochotniczej straży pożarnej w związku z wykonywaniem czynności ochrony przeciwpożarowej nie otrzymują wynagrodzenia. Otrzymują jedynie ekwiwalent pieniężny, wypłacany z budżetu gminy (art. 28 ustawy o ochronie ppoż.). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, ekwiwalent ten nie jest odpowiednikiem wynagrodzenia za pracę (zarobków), lecz stanowi odpowiednik wartości czasu włożonego w ochronę przeciwpożarową (zob. wyroki: NSA z 21 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1298/09, ONSAiWSA nr 5/2011, poz. 100; WSA w Opolu z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 380/09, Lex nr 551821; WSA w Gliwicach z 23 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 270/09, Lex nr 553428). Ekwiwalent ma ścisły związek z udziałem członka ochotniczej straży pożarnej w działaniu ratowniczym, z czego wynika jego nieregularność.

Trybunał stwierdza, że istotą ochrony realizowanej w formie zasiłku chorobowego jest przyznanie świadczenia zastępującego zarobki utracone przez ubezpieczonego z powodu niezdolności do pracy. Prawo do zasiłku nie powstaje, gdy ubezpieczony nie ma prawa do wynagrodzenia, a co za tym idzie nie ma też obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie chorobowe. Ze względu na brak zarobku utraconego, osoba zainteresowana nie uzyskuje również prawa do zasiłku. W polskim systemie ubezpieczeń społecznych prawo do zasiłku chorobowego może zostać nabyte zarówno na podstawie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, jak i na podstawie ustawy wypadkowej. W obu przypadkach ustawodawca przewiduje jednak związek pomiędzy istnieniem takiego prawa a odprowadzeniem składki na ubezpieczenie społeczne (ubezpieczenie wypadkowe). Konstytucyjność tego powiązania normatywnego została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału (por. np. uzasadnienie wyroku TK z 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81). W świetle powyższych ustaleń drugorzędne znaczenie ma, sygnalizowany przez Marszałka Sejmu, problem z ustaleniem wysokości zasiłku chorobowego.

2.4. Podsumowując dotychczasowe ustalenia Trybunał stwierdza, że ustawodawca odmiennie uregulował przyznawanie świadczeń z tytułu wypadków w odniesieniu do strażaków PSP, strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz członków ochotniczej straży pożarnej. Stworzył więc trzy różne, ale zarazem kompletne reżimy normatywne. Różnice między nimi wynikają z odmiennej pozycji strażaków ochotniczej straży pożarnej, względem strażaków pozostałych dwóch formacji. Przede wszystkim nie pozostają oni w stosunku pracy lub stosunku podległości służbowej, a więc nie są „pracownikami zawodowymi”, lecz są jedynie ochotnikami. Nie pobierają oni z tytułu sprawowania swojej funkcji wynagrodzenia, stąd też nie odprowadzają składek na ubezpieczenie wypadkowe. Zazwyczaj mają natomiast inne zasadnicze źródło wynagrodzenia, z tytułu którego podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu. Jednocześnie Trybunał stwierdza, że opisane wyżej świadczenia przysługujące strażakowi ochotniczej straży pożarnej w razie wypadku dowodzą, że ustawodawca stworzył dostosowany do ich sytuacji system świadczeń rekompensujących utratę możliwości zarobkowania, powstałą w związku z działaniami ratowniczymi.

### 3. Niedopuszczalność kontroli zaniechania legislacyjnego.

Omówione rozwiązania wskazują jednoznacznie na to, że ustawodawca całościowo i w sposób systemowy uregulował świadczenia przysługujące strażakom PSP, strażakom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz członkom ochotniczej straży pożarnej w związku z wypadkiem w toku akcji ratowniczej. Trybunał nie jest władny kontrolować decyzji ustawodawcy co do rozróżnienia, które znajduje uzasadnienie w statusie każdej z tych formacji. Nieprzyznanie strażakom ochotniczej straży pożarnej jednego ze świadczeń przysługujących strażakom PSP, tj. zasiłku chorobowego, nie jest więc pominięciem prawodawczym, lecz musi być kwalifikowane jako zaniechanie prawodawcze, które nie podlega kontroli Trybunału.

Orzeczenie przez Trybunał o niekonstytucyjności zakwestionowanego aktu prawnego, zgodnie z oczekiwaniami sądu pytającego (tzn. zmiana treści art. 26 ust. 1 ustawy o ppoż. przez dopisanie zasiłku chorobowego do zawartej w nim listy świadczeń), prowadziłoby wprost do uzupełnienia obowiązującego stanu prawnego o rozwiązanie postulowane przez sąd pytający, lecz odrzucone przez ustawodawcę, jako niespójne z całym systemem ubezpieczeń społecznych.

Umorzenie postępowania w sprawie nie oznacza jednak, że Trybunał nie dostrzega argumentów uzasadniających przemodelowanie systemu zabezpieczenia społecznego wszystkich strażaków, niezależnie od formacji do której oni należą, w wypadku poniesienia przez nich uszczerbku na zdrowiu w toku akcji ratowniczej. Trybunał zauważa, że zasada sprawiedliwości społecznej przemawia za tym, aby państwo zapewniało pełną i jednakową ochronę prawną osobom doznającym szkody na osobie przy ratowaniu cudzego życia, zdrowia lub mienia. Jest to jednak postulat *de lege ferenda*, który nie może być uwzględniony przy dokonywaniu kontroli z przepisami Konstytucji art. 26 ustawy o ochronie ppoż.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału uzasadnia to umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 7

### **POSTANOWIENIE** z dnia 15 stycznia 2015 r. **Sygn. akt P 7/12**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 stycznia 2015 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Chełmie, czy:

- 1) art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 76 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),
- 2) art. 505<sup>36</sup> § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że sprzeciw od nakazu zapłaty wniesiony przez jednego z pozwanych skutkuje uchyleniem nakazu zapłaty w całości, oraz w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości częściowego zaskarżenia nakazu zapłaty, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 505<sup>37</sup> § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że postanowienia o umorzeniu postępowania nie doręczają się pozwanemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 4) art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 783 § 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim normuje, że klauzulę wykonalności pozostawia się wyłącznie w systemie teleinformatycznym, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji,



p o s t a n a w i a:

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

## UZASADNIENIE

### I

1. Postanowieniem z 13 października 2011 r., uzupełnionym postanowieniem z 22 grudnia 2011 r. o uzupełnieniu pytania prawnego na wezwanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o usunięcie braków formalnych pytania prawnego, Sąd Rejonowy w Chełmie (dalej: sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy: 1) art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 76 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja); 2) art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że sprzeciw od nakazu zapłaty wniesiony przez jednego z pozwanych skutkuje uchyleniem nakazu zapłaty w całości, oraz w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości częściowego zaskarżenia nakazu zapłaty, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 76 Konstytucji; 3) art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że postanowienia o umorzeniu postępowania nie doręczają się pozwanemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji; 4) art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 5) art. 783 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim normuje, że klauzulę wykonalności pozostawia się wyłącznie w systemie teleinformatycznym, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

#### 1.1. Stan faktyczny sprawy jest następujący.

1.1.1. Powódka, w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego, wszczęła przed Sądem Rejonowym w Chełmie sprawę o pozbawienie wykonalności prawomocnego nakazu zapłaty opatrzonego klauzulą wykonalności, na podstawie którego tę egzekucję przeprowadzano. Nakaz zapłaty został wydany w odrębnym, wcześniejszym postępowaniu. W marcu 2010 r., po wejściu w życie 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26, poz. 156; dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.), do Sądu Rejonowego w Lublinie, XVI Wydział Cywilny (tzw. e-sąd), został wniesiony w elektronicznym postępowaniu upominawczym pozew firmy factoringowej o zapłatę, skierowany przeciwko powódce i jej mężowi jako dłużnikom odpowiedzialnym solidarnie. Pozew wniosła spółka akcyjna powołująca się na nabycie od banku w sierpniu 2008 r. wierzytelności o zapłatę z tytułu niespłaconego kredytu bankowego, jako podstawę cesji wskazując art. 509 k.c. i szczegółowe przepisy ustawy o funduszach inwestycyjnych. Z twierdzeń spółki wynikało, że nabyta wierzytelność powstała z umowy zawartej pierwotnie przez bank ze stroną pozwaną w grudniu 2001 r., a od momentu przelewu roszczeń spółka podejmowała bezskuteczne próby polubownego odzyskania od pozwanych małżonków należnej kwoty, wielokrotnie wzywając ich do zapłaty, wreszcie skierowała sprawę do sądu, wnosząc pozew o zapłatę w elektronicznym postępowaniu upominawczym. W treści jej pozwu, w „Liście dowodów”, spółka wymieniła wyciąg z własnych ksiąg rachunkowych funduszu inwestycyjnego, wskazujący podstawę oraz istnienie zobowiązania strony pozwanej. Wyciągu tego spółka nie załączyła do pozwu, ponieważ zgodnie z art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., powód powinien w pozwie jedynie wskazać dowody na poparcie swoich twierdzeń, lecz dowodów tych nie dołącza się do pozwu. W treści pozwu spółka wskazała natomiast, że w dniu wystawienia wyciągu z ksiąg rachunkowych funduszu sekurytyzacyjnego zobowiązanie strony pozwanej obejmowało określone kwoty z tytułu zarówno niespłaconego kapitału, jak i odsetek. W oparciu o twierdzenia spółki i po rozpoznaniu pozwu na posiedzeniu niejawnym, e-sąd wydał 10 maja 2010 r. nakaz zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Sąd Rejonowy w Lublinie nakazał pozwany małżonkom odpowiedzialnym solidarnie zapłacić powodowi w ciągu dwóch tygodni wskazane w nakazie i pozwie kwoty wraz z odsetkami ustawowymi od dnia zapłaty oraz koszty procesu, albo wnieść w tym terminie sprzeciw od wydanego nakazu zapłaty.

Wydrukowany odpis pozwu oraz nakaz zapłaty zostały doręczone obojgu małżonkom. Mąż powódki odebrał go osobiście 19 maja 2010 r. W wypadku powódki Sąd Rejonowy w Lublinie zarządził w czerwcu 2010 r. pozostawienie w aktach sprawy korespondencji dla powódki ze skutkiem doręczenia jej nakazu zapłaty na dzień 31 maja 2010 r. (art. 139 k.p.c.). Przesyłka adresowana do powódki została bowiem zwrócona do sądu z adnotacją „nie podjęto w terminie”, po trzykrotnym awizowaniu jej w kolejnych dniach maja i czerwca 2010 r.

Żadne z pozwanych małżonków nie wniosło sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Mąż powódki zmarł w lipcu 2010 r. W dniu 4 sierpnia 2010 r. Sąd Rejonowy w Lublinie postanowił z urzędu nadać klauzulę wykonalności w formie elektronicznej nakazowi zapłaty wydanemu przeciwko obojgu małżonkom o treści „W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, dnia 4 sierpnia 2010 r. Sąd Rejonowy w Lublinie, stwierdza, że niniejszy tytuł uprawnia do egzekucji w całości oraz poleca wszystkim urządům oraz osobom, których może to dotyczyć, aby postanowienia tytułu niniejszego wykonały, a gdy o to będą prawnie wezwane, udzieliły pomocy. Orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne”.

We wrześniu 2010 r. powódka została poinformowana przez komornika sądowego o wszczęciu wobec niej postępowania egzekucyjnego. Po doręczeniu jej zawiadomienia o wszczęciu egzekucji powódka nie wniosła zażalenia na postanowienie sądu co do nadania klauzuli wykonalności (art. 795 § 1 k.p.c.).

1.1.2. Wnosząc w styczniu 2011 r. powództwo przeciwegzekucyjne o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego (art. 840 k.p.c.), powódka podniosła przed sądem pytającym, że zawiadomienie o wszczęciu egzekucji na rzecz firmy factoringowej było pierwszym pismem, jakie w ogóle otrzymała w sprawie. Nigdy nie zawierała żadnych umów z pozwanym funduszem inwestycyjnym i nie wie, z jakiego tytułu wynika jego roszczenie. Powódka wskazała, że w postępowaniu sądowym zakończonym wydaniem nakazu zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym spółka nie udowodniła swoich roszczeń, a nawet jeśli jakieś roszczenia by istniały, to uległy one już przedawnieniu. Później w toku zawisłego procesu powódka wyjaśniła, że jeśli fundusz dochodzi zaległości związanych ze spłatą kredytu bankowego, to wszystkie kredyty spłacała zawsze systematycznie.

W odpowiedzi na powództwo przeciwegzekucyjne pozwana firma factoringowa wniosła o jego oddalenie. Pełnomocnik strony podniósł, że powódka miała pełną możliwość przedstawienia merytorycznych zarzutów przeciwko wydanemu nakazowi zapłaty w sprzeciwie od tego nakazu, lecz nie skorzystała z tej możliwości. W piśmie procesowym wszczynającym postępowanie przeciwegzekucyjne powódka podniosła zarzuty dotyczące zdarzeń zaistniałych przed wniesieniem tego powództwa, które na etapie postępowania przeciwegzekucyjnego należy uznać za spóźnione, a przez to na niezasługujące na uwzględnienie. Pełnomocnik przypomniał, że w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego (art. 840 k.p.c.) dłużnik nie może zmierzać do wzruszenia prawomocnego rozstrzygnięcia sądu stanowiącego tytuł wykonawczy (tj. prawomocnego nakazu zapłaty). Jednocześnie powódka nie wypełniła dalszych przesłanek art. 840 § 1 k.p.c., stwarzających podstawę do zwalczania tytułu wykonawczego, gdyż zaprzecza zdarzeniom, na podstawie których już została wydana klauzula wykonalności, i nie przywołuje zdarzeń, które nastąpiły po wydaniu tego tytułu wykonawczego i z których wynikałoby, że zobowiązanie to wygasło albo że nie może być już egzekwowane.

1.1.3. W pozwie ze stycznia 2011 r. powódka wniosła o zabezpieczenie powództwa przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego wszczętego przez komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Chełmie. Postanowieniem z 13 kwietnia 2011 r. Sąd Rejonowy w Chełmie postanowił zabezpieczyć roszczenie powódki o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego nakazu zapłaty z 10 maja 2010 r. w ten sposób, że zawiesił postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego do czasu prawomocnego zakończenia zawisłej przed nim sprawy o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego.

1.2. Rozpoznając pozew wniesiony na podstawie art. 840 § 1 k.p.c., sąd egzekucyjny powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją i Konwencją przepisów wskazanych w *petitum* pytania prawnego, wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2010 r. w celu regulacji elektronicznego postępowania upominawczego. W ocenie Sądu Rejonowego w Chełmie, ich treść podyktowana została troską o przyspieszenie i uproszczenie postępowania poprzedzającego wydanie nakazu zapłaty oraz postanowienia w przedmiocie klauzuli wykonalności, jednak doprowadziły one do znacznego i nieuzasadnionego pogorszenia sytuacji prawnej podmiotów, przeciwko którym kierowane są pozwy w tym postępowaniu. W szczególności ma to miejsce – jak w sprawie zawisłej przed sądem pytającym – gdy pozwany są konsumenci.

1.2.1. Niekonstytucyjne uproszczenie postępowania przewiduje art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., ponieważ zwalnia on powoda od powinności dołączenia do pozwu dowodów na poparcie swoich twierdzeń. Na przykładzie zawisłej sprawy Sąd Rejonowy w Chełmie dowodzi, że wydanie w elektronicznym postępowaniu upominawczym nakazu zapłaty wyłącznie na podstawie pozwu nie stanowi „rozpatrzenia sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji. Kwestionowany art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. narusza nie tylko prawo obywateli do sądu i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ale

również konstytucyjne prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a także ogólną regułę nakazującą ochronę konsumentów (art. 76 Konstytucji).

Zgodnie z art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. w pozwie powód powinien jedynie wskazać (tj. wymienić i opisać) te dowody, lecz nie dołącza ich już do pozwu. Na tym etapie postępowania przyjmuje się domniemanie prawdziwości twierdzeń zgłoszonych w pozwie, a nawet domniemanie istnienia roszczeń powoda w takim kształcie, jak powód je opisał. Pozwany ma przy tym ograniczone możliwości oceny skierowanego w pozwie żądania, gdyż dysponuje jedynie wydanym przeciwko niemu nakazem zapłaty oraz wydrukowanym „odpisem” pozwu wniesionego drogą elektroniczną. Wobec aktualnej intensywności obrotu, pozwany może być pozbawiony realnej możliwości oceny zasadności skierowanych przeciwko niemu żądań, zwłaszcza gdy twierdzenia zawarte w pozwie są ogólne, a sposób przedstawienia dowodów nie pozwala na jednoznaczną identyfikację konkretnego roszczenia. W szczególności w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym w pozwie o zapłatę brak jest wskazania, o jaki rodzaj umowy kredytowej konkretnie chodzi, z jakich konkretnie obowiązków strona pozwana nie wywiązała się, jaka wiarygodność banku została cedowana na firmę factoringową, a także w jaki sposób firma ta obliczyła na swoją rzecz kwotę niespłaconego kapitału i naliczyła odsetki. Na poparcie swych twierdzeń firma przedstawiła jedynie treść wygenerowanego przez siebie wyciągu z ksiąg rachunkowych, a nie dokumenty w postaci umowy zawartej z bankiem, faktur lub wezwań do zapłaty.

Niemożność dokładnego zidentyfikowania roszczenia zawartego w pozwie o wydanie nakazu zapłaty ma także znaczenie dla podjęcia przez pozwanego decyzji o wniesieniu sprzeciwu od nakazu zapłaty. Niemożność ta utrzymuje się również po uprawomocnieniu się nakazu zapłaty, gdy staje się on tytułem egzekucyjnym, a po nadaniu mu klauzuli wykonalności – tytułem wykonawczym. Jeśli z treści pozwu i dokumentów stanowiących podstawę wydania orzeczenia nie wynika w sposób dokładny, z jakiego tytułu przysługuje powodowi konkretna wiarygodność, wówczas tytuł wykonawczy przestaje być związany ze stosunkiem prawnym łączącym strony i kreuje abstrakcyjne zobowiązanie oderwane od wiarygodności, której sąd udzielił ochrony prawnej. Zdaniem sądu pytającego, sprzyja to wszczynaniu fikcyjnych procesów, które mają na celu odmienny rezultat, niż zakładał ustawodawca, włącznie z praniem brudnych pieniędzy.

1.2.2. Niekonstytucyjne uprzywilejowanie powoda w elektronicznym postępowaniu upominawczym wiąże się także z wysokością opłaty sądowej, której uiszczenie niezbędne jest do zainicjowania tego postępowania. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy kosztach, od 1 stycznia 2010 r. od wnoszonego pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym pobiera się czwartą część opłaty od pozwu, która nie jest później uzupełniania ani przez pozwanego, ani przez powoda. Zróżnicowanie opłaty w zwykłym postępowaniu sądowym i w elektronicznym postępowaniu upominawczym narusza zasadę równego traktowania obywateli (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wnosząc pozew o zapłatę w postępowaniu zwyczajnym, powód zobowiązany jest do uiszczenia całej opłaty w wysokości 5% wartości przedmiotu sporu (kwoty dochodzonego roszczenia), a w elektronicznym postępowaniu upominawczym powód zobowiązany jest do uiszczenia 1/4 tej opłaty.

Unormowanie wprowadzające wyraźnie zmniejszoną opłatę od pozwu nie znajduje również uzasadnienia ekonomicznego. Za takim rozwiązaniem nie przemawia charakter spraw rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Art. 505<sup>28</sup> k.p.c. i nast. nie wprowadzają jakichkolwiek ograniczeń, jeśli chodzi o rodzaj roszczeń, które mogą być dochodzone w tym postępowaniu, byle w pozwie dochodzone roszczenia pieniężnego, niezależnie od źródła powstania tego roszczenia i niezależnie od jego wysokości. Wskazane rozwiązanie może nawet doprowadzić do sytuacji, w której, w celu uzyskania możliwości niższej opłaty, drogą elektroniczną będą kierowane pozwy zawierające żądania nienadające się do rozpoznania w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Tymczasem elektroniczne postępowanie upominawcze – wbrew pozorom – nie generuje aż tak zmniejszonych kosztów niż zwykłe sprawy. Nie wprowadzono też możliwości inicjowania tego postępowania dla osób, które nie dysponują odpowiednim oprogramowaniem komputerowym. Wyraźna zachęta ustawodawcy do wnoszenia przez określone podmioty pozwów drogą elektroniczną nie może stanowić uzasadnienia dla tak dużego zróżnicowania wysokości opłaty sądowej.

1.2.3. Niekonstytucyjne rozwiązanie przewiduje art. 783 § 4 k.p.c., który wprowadza wyjątek od zasady, że tytułem wykonawczym, zaopatrywanym przez sąd w klauzulę wykonalności, jest zawsze oryginał dokumentu (tytułu egzekucyjnego). W przypadku tytułu egzekucyjnego w postaci orzeczenia (nakazu zapłaty) wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym, postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności jest wydawane bez spisywania odrębnej sentencji, przez umieszczenie klauzuli wykonalności w systemie teleinformatycznym. Nakaz zapłaty po zaopatrzeniu go w ten sposób w klauzulę wykonalności staje się swoistym tytułem wykonawczym, ponieważ istnieje jedynie w systemie teleinformatycznym. Naruszona została przez to zasada równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż sytuacja dłużnika, przeciwko któremu wydano nakaz zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym zaopatrzonym w klauzulę wykonalności utrwaloną w systemie teleinformatycznym, jest znacznie gorsza od sytuacji innych dłużników, przeciwko którym prowadzi się egzekucję

na podstawie innych tytułów wykonawczych, a nawet na podstawie bankowych tytułów egzekucyjnych i aktów notarialnych zaopatrzonych przez sąd w klauzulę wykonalności. Zdaniem sądu pytającego, nie mają do niego zastosowania art. 793 i art. 794 k.p.c., których celem jest ochrona dłużnika przed nadużyciami, jakie mogłyby mieć miejsce w przypadku równoległego prowadzenia kilku egzekucji tego samego świadczenia przez różne organy. Nie wprowadzono bowiem w elektronicznym postępowaniu upominawczym jakichkolwiek unormowań, które chroniłyby dłużnika przed wielokrotnym posługiwaniem się przez wierzyciela jednym i tym samym tytułem wykonawczym w celu wszczynania wielu postępowań egzekucyjnych.

Wskazane okoliczności prowadzą również do wniosku, że skarżona regulacja narusza prawo obywateli do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), gdyż wyłączona została kontrola sądu (art. 793 i art. 794 k.p.c.) zapobiegająca wielokrotnemu wszczynaniu postępowań egzekucyjnych na podstawie tego samego tytułu wykonawczego. Żaden z przepisów k.p.c. i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie czynności sądu związanych z nadawaniem klauzuli wykonalności orzeczeniu sądowemu wydanemu w elektronicznym postępowaniu upominawczym (Dz. U. Nr 226, poz. 1833) nie upoważnia komornika do odmowy wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku ustalenia, że na podstawie zgłoszonego tytułu wykonawczego jest już prowadzona egzekucja przez innego komornika. Adnotacja o wyniku egzekucji jest zresztą dokonywana w systemie teleinformatycznym dopiero po zakończeniu egzekucji, a nie w jej toku. Dłużnik jest więc narażony na równoległe prowadzenie kilku postępowań egzekucyjnych na tej samej podstawie. Dłużnik nie ma też możliwości kwestionowania wydania kolejnego lub dalszego tytułu wykonawczego, co uniemożliwia zapobieganie szkodzie polegającej na wielokrotnym wyegzekwowaniu jednego i tego samego świadczenia.

1.2.4. Niekonstytucyjność art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. wynika stąd, że wniesienie sprzeciwu od nakazu zapłaty wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym tylko przez jednego z pozwanych (w przypadku współuczestnictwa po stronie biernej) bądź zaskarżenia jedynie części rozstrzygnięcia zawsze skutkuje utratą mocy nakazu w całości i w odniesieniu do wszystkich pozwanych, tj. nawet tych, którzy nie składali sprzeciwu. Przepis ten stanowi, że w razie prawidłowego wniesienia sprzeciwu, nakaz zapłaty traci moc w całości, a sąd przekazuje sprawę do rozpoznania do sądu według właściwości ogólnej. Wprowadza to istotny wyjątek od reguły, zgodnie z którą nakaz zapłaty może być zaskarżony przez każdego z pozwanych ze skutkiem dla siebie, a ponadto pozwany może zaskarżyć nakaz w całości czy w części (art. 503 § 1 i art. 504 § 2 k.p.c.).

Możliwość samodzielnego działania przed sądem jest jedną z podstaw sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji) i urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji). Uprawnienie do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) zakłada m.in. prawo swobody decyzji w zakresie zaskarżenia tych orzeczeń i poddawania ich kontroli. Tymczasem ustawodawca narzuca pozwany następujące rozwiązanie: albo zaakceptowanie treści nakazu w całości przez wszystkich pozwanych i w ten sposób zaakceptowanie zgłoszonego roszczenia powoda w całości, albo konieczność zaskarżenia nakazu w całości, nawet jeśli część twierdzeń powoda jest między stronami bezsporna i pozwani nie chcą prowadzić procesu w tym zakresie w wyniku wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty.

1.2.5. Niekonstytucyjne rozwiązanie przewiduje art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 654), zgodnie z którym odpis postanowienia o umorzeniu postępowania doręcza się pozwanemu tylko wówczas, gdy wcześniej doręczono mu już odpis pozwu. Dotyczy to sytuacji, w której doszło do umorzenia postępowania przez sąd na skutek nieusunięcia przez powoda braków formalnych pozwu, po uprzednim wezwaniu przez przewodniczącego, w przypadkach wskazanych w art. 505<sup>33</sup> § 1, art. 505<sup>34</sup> § 1 oraz art. 505<sup>36</sup> k.p.c. Tym samym *a contrario* nie doręcza się pozwanemu odpisu postanowienia o umorzeniu elektronicznego postępowania upominawczego, gdy pozwanemu nie doręczono wcześniej odpisu pozwu.

Zdaniem sądu pytającego, powyższe rozwiązanie narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ponieważ postanowienie o umorzeniu postępowania doręczane jest stronie przeciwnej. Pozwany nie jest informowany ani o przekazaniu spraw do sądu według właściwości ogólnej, ani o zakończeniu postępowania przez jego umorzenie. Kwestionowany przepis narusza również zasadę jawności postępowania sądowego (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ponieważ pozwany powinien być powiadomiony o wniesieniu pozwu i o prowadzeniu na jego podstawie określonego postępowania, nawet jeśli zostało ono umorzone, a w sprawie na skutek niedoręczenia pozwu nie nastąpiła jeszcze zawisłość sporu. Wobec niedoręczenia odpisu postanowienia o umorzeniu postępowania pozwany nie ma możliwości wniesienia zażalenia od tego postanowienia, co pozostaje w sprzeczności z art. 78 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji. Umorzenie postępowania może być dla pozwanego niekorzystne, gdyż zamyka mu drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i do oczekiwanego przez niego oddalenia powództwa.

2. W piśmie z 10 maja 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu wnosząc o umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że: 1) art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości częściowego zaskarżenia nakazu zapłaty, jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji; 3) art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji; 4) art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji; 5) art. 783 § 4 k.p.c. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. W ocenie Marszałka Sejmu, konieczność umorzenia postępowania w całości wynika stąd, że problem oceny zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych przez sąd pytający nie przekłada się na kierunek rozstrzygnięcia sprawy zawisłej w związku z wniesionym powództwem o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego. Nawet gdyby Trybunał, w wyniku przedstawionego pytania prawnego, orzekł o niekonstytucyjności przedstawionych mu przepisów, orzeczenie Trybunału nie miałoby wpływu na sposób rozstrzygnięcia powództwa z art. 840 k.p.c. Wynika to z rozgraniczenia postępowania rozpoznawczego (elektronicznego postępowania upominawczego) i postępowania egzekucyjnego. Kwestionowane przez sąd przepisy działu VIII k.p.c. i ustawy o kosztach mają zastosowanie jedynie w toku postępowania zmierzającego do wydania nakazu zapłaty oraz po jego wydaniu m.in. do czasu skutecznego wniesienia sprzeciwu przez pozwanego albo w przypadku niezaskarżenia nakazu zapłaty. Powództwo opozycyjne nie prowadzi do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem. Na podstawie art. 840 k.p.c. nie będzie dopuszczalna merytoryczna zmiana uprzednio wydanego prawomocnego nakazu zapłaty. Sąd egzekucyjny nie może badać słuszności prawomocnego wyroku sądowego nawet wówczas, gdyby nastąpiło „podstępne wyłudzenie orzeczenia”, gdyż godziłoby to w powagę rzeczy osądzonej (zasada *res iudicata*).

2.2. Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania Marszałek Sejmu przedstawił argumenty za uznaniem konstytucyjności kwestionowanych regulacji.

2.2.1. Art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. należy uznać za zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jest to przepis mający na celu jedynie dostosowanie obowiązków powoda do wymagań wynikających z elektronicznej formy pozwu. Niedołączanie do pozwu dowodów na poparcie twierdzeń jest konsekwencją technicznych uwarunkowań systemu informatycznego obsługującego postępowanie elektroniczne. Marszałek Sejmu podkreślił, że zakaz dołączania dowodów nie zmienia zakresu rozpoznania sprawy, ponieważ zarówno w elektronicznym, jak i w zwykłym postępowaniu upominawczym, dowody nie są przedmiotem badania sądu. Oba postępowania przeznaczone są do szybkiego rozpoznawania spraw co do zasady niespornych. Z tej przyczyny wprowadzenie przez ustawodawcę wyraźnego zakazu dołączania dowodów w elektronicznym postępowaniu upominawczym jest wręcz zbędne, gdyż wynika to już z samej koncepcji nakazu zapłaty. Co więcej, nie jest to jedynie cecha postępowań upominawczych. W świetle przepisów ogólnych o procesie, załączanie dowodów jest uprawnieniem powoda, który może wnieść pozew pozbawiony jakichkolwiek dołączonych dowodów. Wymóg dołączania do pozwu dowodów istnieje jedynie wówczas, gdy stanowi tak przepis szczególny, np. w przypadku pozwu w postępowaniu nakazowym (art. 485 § 1 k.p.c.).

Nie można też zgodzić się z zarzutem sądu pytającego, że brak załączenia do pozwu dowodów jest jednoznaczny z fikcją orzekania i prowadzi do naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej. Przepisy procesowe nie nakładają obowiązku automatycznego wydawania nakazu zapłaty. E-sąd ma obowiązek zbadać merytoryczną treść żądania i stwierdzić istnienie podstaw do wydania nakazu zapłaty. Nakaz zapłaty nie może być wydany z przyczyn, które w zwykłym postępowaniu prowadziłyby do oddalenia powództwa, odrzucenia pozwu lub przekazania sprawy, a także wówczas, gdy na podstawie dostępnego materiału nie można by w sposób niebudzący wątpliwości przyjąć zasadności dochodzonego roszczenia i dopuszczalności jego dochodzenia w procesie. Marszałek Sejmu przyznał jednak, że w postępowaniu upominawczym, w tym w postępowaniu elektronicznym, można mówić co najwyżej o uprawdopodobnieniu przez powoda jego roszczenia, a nie o jego udowodnieniu. Sąd wydając nakaz zapłaty nie ma więc pewności, czy powód rzetelnie przedstawił stan faktyczny, z którego wywodzi roszczenie, oraz czy dołączone dokumenty są prawdziwe. Nie oznacza to jednak, że sprawa, w której nie prowadzono postępowania dowodowego, została rozpatrzona nienależycie lub niezgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej. Konstrukcja postępowań *ex parte* znajdować może uzasadnienie w szczególnym charakterze, przedmiocie lub funkcji danego postępowania. Bez tego rodzaju postępowań w wielu wypadkach w ogóle nie byłoby możliwe realizowanie podstawowej funkcji postępowania cywilnego, czyli udzielania pomocy

prawnej. Tak jest przykładowo w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki do wydania wyroku zaocznego a sąd przyjmuje za prawdziwe twierdzenia powoda zawarte w pozwie (art. 339 k.p.c.).

Trudno też Marszałkowi Sejmu zgodzić się z tezą o nierównym traktowaniu stron w elektronicznym postępowaniu upominawczym w zakresie wymagań stawianych pismom stron tego postępowania. Z uwagi na brak obowiązku przedkładania przez powoda dowodów do pozwu przewidziano po stronie pozwanego prosty sposób złożenia sprzeciwu od nakazu zapłaty, niewymagający uzasadnienia i podobnie jak po stronie powoda – przywoływania dowodów. Wyraźną intencją ustawodawcy było to, żeby samo oświadczenie pozwanego o sprzeciwie powodowało utratę w całości mocy przez wydany nakaz zapłaty.

2.2.2. Art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. powinien zostać uznany za zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawidłowe wniesienie sprzeciwu powoduje, że sprawa zostaje przekazana do trybu właściwego dla danego rodzaju postępowania. Elektroniczne postępowanie upominawcze staje się wówczas jedynie wstępnym etapem rozpatrywania tej sprawy. Pomimo brzmienia kwestionowanego przepisu („W razie prawidłowego wniesienia sprzeciwu nakaz zapłaty traci moc w całości [...]”) pojęcie całości nakazu zapłaty odnosi się wyłącznie do całości roszczenia oraz do kumulacji przedmiotowej; nie dotyczy więc kumulacji podmiotowej. Prawidłowe wniesienie sprzeciwu oznaczałoby zaskarżenie odnoszące się jednocześnie do innego pozwanego lub powoda tylko wówczas, gdyby obowiązywał przepis przewidujący taki skutek. Wobec braku takiego unormowania, wniesienie sprzeciwu w imieniu innej osoby nie jest dopuszczalne. Wynika stąd, że pojęcie całości nakazu zapłaty z art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. należy odnosić wyłącznie do całości roszczenia przeciwko jednemu z pozwanych lub powodów oraz do kumulacji przedmiotowej. W wypadku bowiem pozwanych o zapłatę nie może mieć miejsca wyjątek od powyższej zasady, występujący przy współuczestnictwie jednolitym. Brak możliwości zaskarżenia nakazu zapłaty w części nie oznacza też, że na dalszym etapie właściwego postępowania pozwany nie może np. częściowo uznać powództwa.

2.2.3. Art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. powinien zostać uznany za zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu zasadą jawności postępowania sądowego. Wszelkie ograniczenia jawności w elektronicznym postępowaniu upominawczym związane są z jego charakterem i istotą. W postępowaniu tym nie dochodzi przecież do rozpoznania sprawy na jawnej rozprawie. Art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. dopuszcza umorzenie postępowania, gdy powód nie uzupełni pozwu. Decyzja procesowa jest podejmowana wówczas, gdy dalsze prowadzenie postępowania elektronicznego jest niecelowe, a stanowisko strony powodowej wyraźnie sugeruje, że nie jest ona zainteresowana popieraniem wniesionego pozwu elektronicznego. Postanowienie o umorzeniu elektronicznego postępowania upominawczego podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych (art. 394 § 1 k.p.c.). Odpis postanowienia o umorzeniu doręcza się pozwanemu tylko wtedy, gdy doręczono mu wcześniej odpis pozwu, a więc gdy w sprawie występuje zawisłość sporu. W wypadku gdy pozwanemu nie doręczono odpisu pozwu, nie występuje zawisłość sporu między stronami. Z reguły ogólnych wynika, że odpis postanowienia o umorzeniu postępowania i tak nie podlega doręczeniu pozwanemu, jeśli przekazanie sprawy do sądu właściwości ogólnej nastąpiło na podstawie art. 505<sup>34</sup> k.p.c., ze względu na brak możliwości doręczenia odpisu nakazu zapłaty wraz z pozwem oraz ze względu na niedający się uzupełnić brak zdolności sądowej.

2.2.4. Art. 783 § 4 k.p.c. powinien zostać uznany za zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Odejście od typowego czy klasycznego modelu ochrony sądowej nie może być traktowane *per se* jako przejaw naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Art. 783 § 4 k.p.c. przesądza zresztą jedynie o szczególnej formie tytułu wykonawczego i nie odnosi się do treści samej klauzuli wykonalności. Elektroniczna forma klauzuli wykonalności w pełni odpowiada istocie elektronicznego postępowania upominawczego, w którym jak największą liczbę czynności dokonuje się w formie elektronicznej i utrwała w systemie informatycznym. Unormowanie to ma pozytywny wpływ na zwiększenie efektywności i szybkości tego postępowania. Jednocześnie możliwe jest uzyskanie dokumentu umożliwiającego sądowi weryfikację istnienia tytułu wykonawczego i jego treści, jakim jest wydruk z systemu teleinformatycznego. Także komornik będzie mógł w łatwy sposób zweryfikować w systemie teleinformatycznym oraz na podstawie danych zawartych w wydruku treść wydanego nakazu zapłaty oraz wydanej klauzuli wykonalności.

W opinii Marszałka Sejmu, nie sposób zgodzić się z zarzutem sądu pytającego, że kwestionowany przepis nie uchroni dłużnika przed wielokrotnym wyegzekwowaniem tego samego świadczenia. Pierwszą czynnością komornika po otrzymaniu wniosku lub żądania przeprowadzenia egzekucji jest weryfikacja istnienia i treści tytułu wykonawczego (art. 797 § 4 k.p.c.). Odpowiednia organizacja systemu teleinformatycznego gwarantuje, że każdorazowe udostępnienie klauzuli wykonalności ujawni nie tylko treść tego tytułu, ale także fakt nadania oraz treść klauzuli wykonalności. W trybie wniosku o wszczęcie egzekucji komornik sądowy powinien zaznaczyć w systemie teleinformatycznym (w tzw. repozytorium tytułów wykonawczych pochodzących z elektronicznego postępowania upominawczego) fakt prowadzenia egzekucji na podstawie tego tytułu (art. 797 § 4 *in fine* k.p.c.). W razie stwierdzenia zgodności wydruku weryfikacyjnego z elektronicznym tytułem wykonawczym komornik ma obowiązek odnotowania w systemie teleinformatycznym faktu prowadzenia egzekucji na podstawie konkretnego tytułu

wykonawczego. Uniemożliwia to w sposób bezwzględny prowadzenie kolejnych egzekucji na podstawie tego samego tytułu wykonawczego. Ustawodawca uregulował także sytuację omyłkowego odnotowania prowadzenia egzekucji. Wynik przeprowadzonej egzekucji odnotowuje się w systemie teleinformatycznym zgodnie z art. 816 § 2 k.p.c. w celu uniemożliwienia ponownego prowadzenia egzekucji co do świadczenia już raz wyegzekwowanego. Zarówno wniosek wierzyciela o wszczęcie postępowania egzekucyjnego (złożony jako pismo procesowe w postaci papierowej z załączonym wydrukiem weryfikacyjnym), jak i wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego złożony za pośrednictwem systemu teleinformatycznego przed rozpoczęciem procedury weryfikacji, muszą być zaewidencjonowane w biurowości kancelarii komornika sądowego. Odnotowanie faktu prowadzenia egzekucji w systemie teleinformatycznym obsługującym elektroniczne postępowanie upominawcze ma skutki zbliżone do złożenia oryginału aktu wykonawczego w aktach egzekucyjnych. Od chwili odnotowania, tytuł wykonawczy nie może być podstawą innej egzekucji. Bez zmian pozostaje też możliwość wnoszenia do sądu o wydanie kolejnych elektronicznych tytułów wykonawczych w trybie art. 793 k.p.c. np. w razie potrzeby prowadzenia egzekucji przeciwko kilku osobom lub z kilku części majątku tego samego dłużnika.

2.2.5. Art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach powinien zostać uznany za zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niska opłata od pozwu znajduje swoje uzasadnienie, ponieważ rozpoznawanie spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym jest dla sądownictwa relatywnie tanie. Należy też zaaprobować mechanizm skłaniający obywateli do korzystania z tego postępowania. Obniżenie kosztów postępowania ma przecież na celu upowszechnienie tego trybu. Rozpoznawanie spraw w postępowaniu elektronicznym odciąża sądy od rozpoznawania spraw w zwykłym postępowaniu upominawczym i ma pozytywny wpływ na cały wymiar sprawiedliwości. Beneficjentami wygenerowanych w ten sposób oszczędności, obok wymiaru sprawiedliwości, są strony postępowania. Obniżona opłata nie jest uzupełniana w razie wniesienia przez pozwanego sprzeciwu od nakazu zapłaty. W razie uwzględnienia roszczenia powoda pozwany zwraca mu tylko jedną czwartą opłaty stosunkowej, wynoszącej w konsekwencji jedynie 1,25% wartości przedmiotu sporu – nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 25 000 zł. Marszałek Sejmu podkreślił, że w ten sposób korzyści z rozstrzygania w ramach elektronicznego postępowania upominawczego przypadają w równym stopniu powodowi i pozwanemu, zatem nie może mieć miejsca naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.2.6. Marszałek wniósł na koniec o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, tj. w zakresie badania zgodności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. z art. 2 i art. 76 Konstytucji, art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. z art. 32 ust. 1 i art. 76 Konstytucji, art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji i zgodności art. 783 § 4 k.p.c. z art. 78 Konstytucji, a także w zakresie art. 6 ust. 1 Konwencji. Powodem umorzenia postępowania jest brak w uzasadnieniu pytania prawnego wystarczającej argumentacji uzasadniającej wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego. Skoro pytanie prawne nie spełnia w tym zakresie przesłanek z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK, postępowanie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. W piśmie z 23 maja 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, w przedmiotowej sprawie wątpliwe jest spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego jako koniecznego warunku dopuszczalności jego rozpoznania. Wniosek taki wynika z bardzo powściągliwego sposobu uzasadnienia pytania prawnego oraz z analizy stanu faktycznego sprawy i relacji do niego przepisów przedstawionych do kontroli konstytucyjności. W samym pytaniu prawnym zagadnienie to zostało całkowicie pominięte. Po wezwaniu przez Trybunał o uzupełnienie braków formalnych przez wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie odnośnie wszystkich kwestionowanych przepisów prawnych ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym, Sąd Rejonowy uzupełnił swą argumentację jedynie w stosunku do art. 783 § 4 i art. 505<sup>32</sup> k.p.c. i to w taki sposób, który nadal przekonuje Prokuratora Generalnego o braku przesłanki funkcjonalnej warunkującej dopuszczalność merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy. Z uwagi na brak jakiegokolwiek uzasadnienia, postępowanie przed Trybunałem powinno ulec umorzeniu w stosunku do art. 505<sup>36</sup> § 1, art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. oraz art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach.

Ponadto, konieczność umorzenia postępowania w zakresie ich kontroli wynika również z niedopuszczalności wyrokowania. Przepisy te normują zagadnienia związane z elektronicznym postępowaniem upominawczym, niemające żadnego związku z przedmiotem postępowania, które toczy się przed Sądem Rejonowym w Chełmie. W sytuacji procesowej powódki nie doszło do umorzenia postępowania ani do wniesienia sprzeciwu od wydanego nakazu zapłaty. Kwestia konstytucyjności art. 505<sup>37</sup> § 2 i art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. ma więc charakter całkowicie abstrakcyjny. Jest oderwana nie tylko od sprawy przeciwegzekucyjnej zawisłej przed sądem pytającym, ale również od poprzedzającej ją sprawy rozpoznawanej w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Przesłanka funkcjonalna nie istnieje również w odniesieniu do zarzutu niskiej wysokości opłaty sądowej od pozwu

w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Nie ma ona wpływu na dostępność drogi sądowej w postępowaniu z powództwa przeciwegzekucyjnego, a argumentacja sądu zmierza raczej do wykazania skutków tej regulacji w przypadku przekazania sprawy z e-sądu do sądu właściwości ogólnej po wniesieniu sprzeciwu od nakazu zapłaty, do czego przecież nie doszło w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed Sądem Rejonowym w Chelmie.

3.2. W argumentacji uzupełnionej na wezwanie Trybunału sądowi pytającemu nie udało się wykazać przesłanki funkcjonalnej względem art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. Zarzuty sądu pytającego odnoszą się bowiem do ogólnej koncepcji nakazu zapłaty, która występuje nie tylko w elektronicznym postępowaniu upominawczym, ale również w „zwykłym” postępowaniu upominawczym. Nakaz zapłaty istotnie wydawany jest wyłącznie na podstawie twierdzeń powoda popartych jedynie wskazaniem dowodów, bez dołączenia tych dowodów do pozwu i bez badania przez sąd zasadności twierdzeń powoda. Okoliczność ta jest równoważona względnie łatwym środkiem zaskarżenia – sprzeciwem od nakazu zapłaty – niewymagającym od pozwanego sporządzenia uzasadnienia i powoływania dowodów. Sprzeciw przekazuje sprawę do merytorycznego rozpoznania, we właściwym trybie, przez sąd właściwości ogólnej. Na tym etapie pozwany dysponuje środkiem, który pozwala mu zniweczyć skutki wydania nakazu zapłaty opartego wyłącznie na twierdzeniach powoda. Tymczasem zakończone sukcesem postępowanie z powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności, wnoszone już na etapie postępowania egzekucyjnego, nie doprowadzi do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym nakazem zapłaty ani do podważenia treści tego orzeczenia sądowego zapatrzonego w klauzulę wykonalności. Z uwagi na powyższe, art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie pierwsze k.p.c. nie znajdzie zastosowania w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Także od treści orzeczenia Trybunału w przedmiocie jego konstytucyjności nie zależy rozstrzygnięcie sprawy z powództwa przeciwegzekucyjnego, na tle której przedstawiono pytanie prawne. Brak jest zatem związku między odpowiedzią Trybunału na przedstawione pytanie w tym zakresie i rozstrzygnięciem tej sprawy, a umorzenie postępowania jest konieczne na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.3. Sąd nie wykazał istnienia przesłanki funkcjonalnej także w odniesieniu do art. 783 § 4 k.p.c. W ocenie Prokuratora Generalnego, uznanie niekonstytucyjności tego przepisu istotnie prowadziłoby do wniosku o „niekompletności” wydanego tytułu wykonawczego i skutkowałoby oddaleniem powództwa w sprawie przeciwegzekucyjnej toczącej się przed sądem pytającym. „Niekompletny” tytuł wykonawczy nie mógłby też być podstawą do dalszego prowadzenia egzekucji przez komornika. Sąd nie wykazał jednak, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy byłoby inne niż w sytuacji pozostawienia kwestionowanej normy w systemie prawa. Uznanie niekonstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. sprawi, że jedynie tytuł egzekucyjny (np. prawomocny nakaz zapłaty) zaopatrzony „materialną” klauzulą wykonalności będzie mógł być podstawą wszczęcia i prowadzenia egzekucji. Nakaz zapłaty nadal będzie mógł być wyegzekwowany po uzyskaniu tej klauzuli, zgodnie ze swą treścią.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przesłanki dopuszczalności pytania prawnego.

1.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wątpliwości konstytucyjnych Sądu Rejonowego w Chelmie (dalej: sądu pytającego), Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął kwestie formalne dotyczące dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie.

1.2. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Z art. 193 Konstytucji i rozwijających go przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wynika, że dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego uwarunkowana jest trzema przesłankami: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną. Innymi słowy, pytanie prawne może przedstawić tylko sąd orzekający w konkretnej sprawie (przesłanka podmiotowa), pytanie musi dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (przesłanka przedmiotowa), a odpowiedź Trybunału na pytanie prawne musi mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie to zostało postawione (przesłanka funkcjonalna).



1.3. W niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki podmiotowa i przedmiotowa. Pytanie prawne dotyczy problemu zgodności kilku przepisów ustawy z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową, a przedstawia je sąd orzekający w konkretnej sprawie – jest nim sąd egzekucyjny rozpoznający powództwo opozycyjne dłużnika (art. 840 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). Jest to szczególne powództwo o charakterze merytorycznym, w ramach którego sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości na etapie wykonawczego postępowania egzekucyjnego. Podmiotem inicjującym postępowanie jest zatem sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji, który sprawuje konstytucyjnie chronioną władzę sądowniczą (por. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. P 12/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 86).

Odmienny wniosek dotyczy natomiast oceny spełnienia przesłanki funkcjonalnej w przypadku każdego z poszczególnych przepisów prawnych wywołujących wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego.

## 2. Umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 505<sup>36</sup> § 1 i art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c.

2.1. Zgodnie z przesłanką funkcjonalną, kwestionowany przepis powinien wykazywać związek ze stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało postawione.

2.2. W ocenie Trybunału, w przypadku dwóch z pięciu regulacji wskazanych w *petitum* pytania prawnego nie istnieje żaden związek między treścią kwestionowanej normy a stanem faktycznym sprawy, w której rozstrzyga sąd egzekucyjny. Art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że sprzeciw od nakazu zapłaty wniesiony przez jednego z pozwanych skutkuje uchynieniem nakazu zapłaty w całości, oraz w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości częściowego zaskarżenia nakazu zapłaty, jest stosowany w razie wniesienia sprzeciwu od wydanego nakazu zapłaty, do czego w sprawie zawisłej przed sądem pytającym nie doszło i nie dojdzie. Podobnie nie doszło do zastosowania art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 654), gdyż nie doszło do wydania postanowienia o umorzeniu elektronicznego postępowania upominawczego z powodu nieusunięcia przez powoda braków formalnych pozwu.

Zaskarżone przepisy nawet pośrednio nie mają związku ze stanem faktycznym sprawy. Słusznie Prokurator Generalny wskazuje, że w obu przypadkach sąd pytający domaga się niedopuszczalnej abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności kwestionowanych regulacji. Z powyższego względu Trybunał umorzył niniejsze postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w zakresie badania zgodności art. 505<sup>36</sup> § 1 k.p.c. z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 76 Konstytucji oraz art. 505<sup>37</sup> § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

## 3. Umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach.

3.1. W stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem egzekucyjnym powód w elektronicznym postępowaniu upominawczym, które poprzedziło zawisłe przed sądem pytającym postępowanie opozycyjne, uiścił opłatę sądową w wysokości wskazanej w kwestionowanym art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach).

Trybunał przypomina, że kontrola przeprowadzana w drodze procedury pytań prawnych ma charakter incydentalny i jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na przedstawione pytanie (por. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Musi zatem zachodzić relewantna (prawnie doniosła) i ścisła relacja między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, czyli między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zostało postawione pytanie prawne (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 22 października 2007 r., sygn. P 24/07; 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31; oraz wyrok z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79). Przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis prawny, który musi być zastosowany (lub został już zastosowany) przez sąd pytający w toczącym się przed nim konkretnym postępowaniu i jednocześnie w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc który będzie przez to stanowił podstawę tego rozstrzygnięcia (por. postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08; 19 października 2011 r., sygn. P 42/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 92).

3.2. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał dostrzega brak związku między oceną konstytucyjności art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach a rozstrzygnięciem sprawy zawisłej przed sądem egzekucyjnym rozpatrującym wniesione powództwo przeciwegzekucyjne. Słusznie Prokurator Generalny podnosi w pisemnym stanowisku, że zarzut niskiej wysokości opłaty sądowej od pozwu w elektronicznym postępowaniu nie ma wpływu na dostępność drogi sądowej w postępowaniu z powództwa przeciwegzekucyjnego. Istotniejsze zdaniem Trybunału jest jednak spostrzeżenie, że art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach nie zostanie zastosowany przez sąd egzekucyjny, gdyż jego treść nawet pośrednio nie ma wpływu na ocenę przez sąd egzekucyjny przesłanek dopuszczalności i zasadności powództwa przeciwegzekucyjnego, określonych w art. 840 § 1 pkt 1-3 k.p.c. Wysokość opłaty i przewidziany w ustawie sposób rozłożenia kosztów postępowania sądowego między stronami:

– nie ma związku z kwestionowaniem przez dłużnika zdarzeń, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności, ani też nie ma wpływu na ocenę zasadności twierdzeń kwestionujących przejście obowiązku świadczenia mimo istnienia formalnego dokumentu stwierdzającego to przejście (art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c.);

– nie ma związku z wykazywaniem przez małżonka, przeciwko któremu sąd nadał klauzulę wykonalności na podstawie art. 787 k.p.c., że wierzycielowi nie należy się egzekwowane już na jego rzecz świadczenie (art. 840 § 1 pkt 3 k.p.c.);

– nie ma związku z wykazywaniem przed sądem egzekucyjnym, że po powstaniu tytułu egzekucyjnego nastąpiło zdarzenie, wskutek którego zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane, ani że świadczenie zostało spełnione, jeśli zarzut ten nie był jeszcze przedmiotem rozpoznania w sprawie (art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.).

Art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach, choć zastosowany w złożonym stanie faktycznym sprawy, nie będzie stosowany przez sąd pytający w toczącym się przed nim konkretnym postępowaniu przeciwegzekucyjnym, gdyż sąd pytający nie wyda na jego podstawie swego rozstrzygnięcia. Także ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu nie wpłynie na kierunek rozstrzygnięcia sądu pytającego.

Z powyższych względów Trybunał umorzył, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, niniejsze postępowanie w zakresie badania zgodności art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### 4. Umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c.

4.1. Zgodnie z art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym powód, będący funduszem sekurytyzacyjnym prowadzącym działalność w formie spółki akcyjnej, istotnie został zwolniony od powinności dołączenia do pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym dowodów na poparcie swoich twierdzeń i roszczeń, którym udzielono sądowej ochrony w prawomocnym nakazie zapłaty. Fundusz powołał się w treści pozwu na wyciągi z własnych ksiąg rachunkowych, nie dołączając do pozwu zarówno tych wyciągów, jak i innych dowodów potwierdzających istnienie i rozmiar przysługującej mu wierzytelności.

4.2. Kwestionowany przepis został bezpośrednio zastosowany w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Trybunał rozważył, w jaki sposób od odpowiedzi na pytanie prawne dotyczące konstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem egzekucyjnym inicjującym niniejsze postępowanie. Uczestnicy niniejszego postępowania przed Trybunałem, tj. Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, przedstawili argumenty za jego umorzeniem w zakresie badania zgodności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., podając powody niedopuszczalności orzekania.

W szczególności Prokurator Generalny widzi konieczność umorzenia postępowania w tym, że zakończone sukcesem postępowanie przed sądem egzekucyjnym z powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności nie doprowadzi do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym wciąż nakazem zapłaty, ani nie doprowadzi do podważenia treści tego orzeczenia sądowego zaopatrzonego wciąż w klauzulę wykonalności. Argument ten nie dowodzi jednak ostatecznie o braku relewancji niniejszego pytania prawnego.

W ocenie Trybunału konieczność umorzenia postępowania wynika z braku wpływu orzeczenia co do konstytucyjności przepisów wskazanych przez sąd pytający na kierunek rozpoznania sprawy zawisłej przed tym sądem z powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego. Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału, przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ten przepis prawny, który musi być zastosowany przez sąd pytający w toczącym się przed nim konkretnym postępowaniu w taki sposób, że w oparciu o ten przepis sąd będzie zobowiązany wydać stosowne orzeczenie w określonym kierunku. Chodzi zatem o przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądu pytającego (por. postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06; 4 października 2010 r., sygn. P 12/08; 19 października 2011 r., sygn. P 42/10), a jego ewentualne wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału wywrze bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia przez sąd pytający, w ramach jego ustawowej kognicji, sprawy, na kanwie której przedstawiono

pytanie prawne (por. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09).

4.3. Trybunał stwierdza, że nie ma powyższego związku między orzeczeniem co do konstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. a kierunkiem rozstrzygnięcia powództwa opozycyjnego zawisłego przed sądem pytającym.

Po pierwsze, zarzut wadliwego wydania nakazu zapłaty nie mieści się *expressis verbis* w katalogu podstaw wniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego. W polskim prawie procesowym zostało przeprowadzone konsekwentne systemowe i formalne wyodrębnienie postępowania rozpoznawczego i postępowania egzekucyjnego. Wynika stąd zasada wyrażona w art. 804 k.p.c., że organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Powództwo opozycyjne dłużnika stanowi więc na etapie postępowania egzekucyjnego powództwo szczególne, gdyż ma ono cechę postępowania merytorycznego (rozpoznawczego). Z tego względu może zostać oparte wyłącznie na szczególnych podstawach materialno-prawnych wymienionych w art. 840 § 1 pkt 1-3 k.p.c., które z racji ich wyjątkowości należy wyklądać ściśle (por. uchwała SN z 17 kwietnia 1985 r., sygn. akt III CZP 14/85, OSNC nr 12/1985, poz. 192; wyrok SN z 21 lipca 1972 r., sygn. akt II CR 193/72, OSNCP nr 4/1973, poz. 68). Zgodnie zatem z art. 840 § 1 k.p.c., w celu umorzenia egzekucji dłużnik może w drodze tego powództwa żądać pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności jedynie w trzech przypadkach, tj. jeżeli przeczy zdarzeniom, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności (art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c.), jeżeli po powstaniu tytułu egzekucyjnego nastąpiło zdarzenie, wskutek którego zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane (art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.), albo jeżeli wyrok zapadł przeciwko osobie pozostającej w związku małżeńskim, a sąd na podstawie art. 787 k.p.c. nadał klauzulę wykonalności także przeciwko małżonkowi tej osoby i małżonek ten wykaże, że wierzycielowi nie należy się egzekwowane świadczenie (art. 840 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Po drugie, zarzut wydania nakazu zapłaty w oparciu o niekonstytucyjny przepis procesowy, podobnie jak sama treść art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., nie wpływają na kierunek wykładni podstaw rozstrzygnięcia sądu egzekucyjnego ani na zakres kognicji tego sądu. Art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. mógłby zostać zaliczony jako przepis związkowy przyszłej podstawy rozstrzygnięcia sądu egzekucyjnego tylko wówczas, gdyby jego brzmienie miało wpływ na kierunek oceny przez sąd pytający zasadności wniesionego powództwa przeciwopozycyjnego. Tak jednak nie jest, ponieważ w celu zakwestionowania przed sądem egzekucyjnym wykonalności prawomocnego tytułu wykonawczego dłużnik musi spełnić wyłącznie rygorystyczne przesłanki przewidziane dla powództwa opozycyjnego (art. 840 § 1 pkt 1-3 k.p.c.), które takiej możliwości nie dają.

4.3.1. Trybunał nie dostrzega związku między stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. a kierunkiem rozpoznania przez sąd egzekucyjny powództwa opozycyjnego na podstawie art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c., wedle którego dłużnik – w celu pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności w całości lub w części albo jego ograniczenia – powinien przeczyć zdarzeniom, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności. To znaczy, że podstawą powództwa opozycyjnego może być albo kwestionowanie istnienia tytułu egzekucyjnego (tj. prawomocnego nakazu zapłaty opatrzonego klauzulą wykonalności), albo okoliczności związanych z nadaniem mu klauzuli wykonalności. W niniejszej sprawie istotna jest pierwsza podstawa.

Wyraźny systemowy rozdział sądowego postępowania rozpoznawczego od wykonawczego postępowania egzekucyjnego ma doniosłe konsekwencje. Powództwo opozycyjne wnoszone i rozpoznawane przed sądem egzekucyjnym nie może prowadzić do ponownego merytorycznego rozpoznania przez sąd egzekucyjny sprawy cywilnej zakończonej już prawomocnym lub natychmiast wykonalnym orzeczeniem sądowym. W razie egzekucji świadczeń zasądzonych w ramach postępowania rozpoznawczego czyni to powództwo oparte na zaprzeczeniu treści tytułu wykonawczego dopuszczalnym jedynie wówczas, gdy nie stoją temu na przeszkodzie zawisłość sprawy, niedopuszczalność drogi sądowej lub powaga rzeczy osądzonej. Zgodnie z art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c., dłużnik może natomiast zaprzeczać przed sądem egzekucyjnym treści innych tytułów egzekucyjnych w postaci aktów notarialnych, ugód sądowych, ugód zawartych przed sądem polubownym oraz innych tytułów, których treści nie chroni powaga rzeczy osądzonej lub zawisłość sporu. Jednak nakaz zapłaty wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym, przeciwko któremu nie wniesiono sprzeciwu, ma skutki prawomocnego wyroku (art. 504 § 2 w związku z art. 505<sup>28</sup> k.p.c.). Zgodnie więc z art. 365 § 1 k.p.c. to prawomocne orzeczenie sądowe wiąże strony, sąd, który je wydał, a także inne sądy i organy sądowe oraz organy administracji publicznej. Dłużnik nie może więc na etapie postępowania opozycyjnego kwestionować treści i zasadności tytułu egzekucyjnego w postaci prawomocnego orzeczenia sądowego, gdyż orzeczenie takie wiąże sąd egzekucyjny w sposób wyłączający ponowne badanie zasadności i prawidłowości stwierdzonego w nim obowiązku.

Dłużnik (ani sąd egzekucyjny z urzędu) nie może zatem skutecznie kwestionować merytorycznej treści tytułu egzekucyjnego w postaci prawomocnego orzeczenia sądowego (por. orzeczenie SN z 19 maja 1961 r., sygn. akt

I CR 540/60, OSNC nr 3/1963, poz. 53; wyrok SN z 12 grudnia 1972 r., sygn. akt II PR 372/72, OSP z. 11/1973, poz. 222; uchwała SN z 27 czerwca 1996 r., sygn. akt III CZP 73/96, OSNC nr 10/1996, poz. 134). Stan powagi rzeczy osądzonej pociąga za sobą również skutek w postaci prekluzji materiału procesowego (faktycznego) sprawy. To znaczy, że z chwilą uprawomocnienia się merytorycznego orzeczenia nie można podważać skutków prawomocnego już wyroku za pomocą zarzutów, których podstawą są okoliczności istniejące w czasie postępowania i przed wydaniem wyroku, jeżeli zostały one zgłoszone w trakcie tego merytorycznego postępowania, a także wówczas, jeżeli nie zostały one zgłoszone w trakcie tego merytorycznego postępowania (por. uchwała SN z 21 lipca 2010 r., sygn. akt III CZP 47/10, OSNC nr 12/2010, poz. 165).

Powyższe uwagi pozostają aktualne w razie ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją normy prawa procesowego, na podstawie której doszło do wydania prawomocnego orzeczenia, którego egzekucję dłużnik stara się udaremnić. Okoliczność ta nie pozwala sądowi rozpoznającemu powództwo opozycyjne na samodzielne podważenie skuteczności prawomocnego orzeczenia i zasadności zasądzonego w nim świadczenia na rzecz wierzyciela, gdyż nadal na przeszkodzie stoi powaga rzeczy osądzonej. Dopóki tytuł egzekucyjny korzysta z powagi rzeczy osądzonej, dłużnik nie może w drodze powództwa opozycyjnego zmierzać do wzruszenia prawomocnego rozstrzygnięcia sądu, nawet jeśli jest ono jego zdaniem wadliwe. Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. z Konstytucją i Konwencją, choć przepis ten stanowił podstawę dla wydania nakazu zapłaty, nie pozbawia tego orzeczenia automatycznie waloru prawomocności, mimo że wydano go na podstawie niekonstytucyjnych przepisów i być może przez to wadliwie wskazuje powoda jako dłużnika.

Oznacza to, że istotny w niniejszej sprawie zarzut wadliwości orzeczenia sądowego, którego wydanie oparto na niekonstytucyjnym przepisie procesowym, nie mógłby być rozpoznany przez sąd egzekucyjny na podstawie art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c. Po wejściu w życie ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. dłużnik mógłby natomiast kwestionować prawidłowość wydania nakazu zapłaty za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia w ramach postępowania rozpoznawczego, a więc w toku postępowań innych niż postępowanie opozycyjne. Nie można utożsamiać powództwa przeciwegzekucyjnego ze środkami zaskarżenia, a zwłaszcza z nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia (zob. A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, wyd. 2, s. 191). Wedle art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, stanowi podstawę do wznowienia postępowania na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Ewentualna niekonstytucyjność przepisu procesowego art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. miałyby wpływ na ocenę wadliwości wydanego prawomocnego nakazu zapłaty przed sądem rozpoznającym skargę o wznowienie elektronicznego postępowania upominawczego. Sąd *meriti*, a nie sąd egzekucyjny, mógłby ocenić prawidłowość wydania nakazu zapłaty z uwzględnieniem stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. Sąd rozpoznający powództwo opozycyjne mógłby na podstawie art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c. jedynie uwzględnić skutki uchylenia prawomocnego nakazu zapłaty. Byłyby to jednak skutki pośrednie, gdyż wynikałyby z uwzględnienia stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu przez inny sąd, a nie przez sąd pytający. Co więcej, wydany w wyniku wznowienia postępowania przed e-sądem wyrok uchylający lub zmieniający wyrok zasądzający świadczenie stanowiłby bezpośrednią podstawę wniosku do komornika jako organu egzekucyjnego o umorzenie prowadzonego przez niego postępowania egzekucyjnego, bez konieczności czekania na rozstrzygnięcie sprawy opozycyjnej.

Na tej podstawie Trybunał stwierdził brak relewancji między odpowiedzią na pytanie prawne sądu pytającego co do konstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. a kierunkiem przyszłego rozstrzygnięcia sądu pytającego w zawisłej przed nim sprawie opozycyjnej.

4.3.2. Trybunał nie dostrzegł związku między stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. a treścią art. 840 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.c., wedle którego dłużnik wskazany w prawomocnym orzeczeniu sądowym może w drodze wyjątku podnieść przed sądem egzekucyjnym zarzut spełnienia świadczenia, jeżeli ten zarzut nie był jeszcze dotychczas przedmiotem rozpoznania w sprawie.

Po pierwsze, trudno wyprowadzić bezpośredni związek między stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c., dotyczącego załączania do pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym dowodów na poparcie twierdzeń powoda, co do istnienia jego wiarygodności i jej rozmiarów, a możliwością podniesienia przez dłużnika przed sądem egzekucyjnym zarzutu spełnienia zasądzonego od niego świadczenia. Uznanie przez Trybunał niekonstytucyjności zakazu załączania przez powoda do pozwu dowodów na poparcie twierdzeń w nim zawartych nie ma wpływu na możliwość podniesienia zarzutu spełnienia świadczenia, jeżeli ten zarzut nie był dotychczas przedmiotem rozpoznania w sprawie. Nie ma on bowiem żadnego związku z aktywnością pozwanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym ani z aktywnością sądu w tym postępowaniu. W art. 840 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.c. chodzi bowiem o taki zarzut spełnienia świadczenia, który

został zgłoszony w trakcie postępowania rozpoznawczego przez dłużnika (np. w elektronicznym postępowaniu upominawczym), lecz z różnych względów nie został rozpoznany przez sąd (por. uchwała SN z 21 lipca 2010 r., sygn. akt III CZP 47/10).

Po drugie, nie można oprzeć powództwa opozycyjnego na art. 840 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.c., jeśli w postępowaniu rozpoznawczym sąd nie rozpoznał dotychczas zarzutu spełnienia świadczenia z tej przyczyny, że pozwany nie wniósł przysługującego mu środka zaskarżenia, a w szczególności gdy dłużnik nie wniósł sprzeciwu od nakazu zapłaty (jak to ma miejsce w przypadku powódki występującej przed sądem pytającym). Podstawą powództwa opozycyjnego nie może być bowiem twierdzenie dłużnika o spełnieniu świadczenia (i przez to o braku wierzytelności po stronie wierzyciela z nakazu zapłaty), jeżeli dłużnik nie podniósł tego sam w merytorycznym postępowaniu rozpoznawczym. Jeśli pozwany uchybił terminowi do wniesienia środka zaskarżenia z przyczyn przez siebie niezawinionych, może wnosić o przywrócenie terminu i tym samym umożliwić sądowi merytorycznemu rozpoznanie tego zarzutu. Jeżeli zaś uchybił terminowi do wniesienia środka zaskarżenia z przyczyn zawinionych przez siebie, ponosi negatywne skutki swego niedbalstwa w sprawie. Takiego zarzutu nie może rozpoznać sąd egzekucyjny orzekający w ramach powództwa opozycyjnego z art. 840 k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że oparcie powództwa opozycyjnego na zarzucie spełnienia świadczenia może być dopuszczalne wyjątkowo tylko wtedy, gdy zarzut ten nie mógł być rozpoznany w sprawie, w której nadano tytuł egzekucyjny (zob. uchwała SN z 23 maja 2012 r., sygn. akt III CZP 16/12, OSNC nr 11/2012, poz. 129). Dopiero wówczas bez znaczenia pozostaje sama data powstania zdarzenia prawnego oddziałującego na istnienie zobowiązania objętego tytułem wykonawczym, byleby tylko spełnienie świadczenia nie było dotychczas w ogóle podnoszone jako zarzut procesowy i rozpatrywane w sprawie, w której doszło do wydania tytułu egzekucyjnego (por. wyrok SN z 3 lipca 2008 r., sygn. akt IV CSK 170/08, Lex nr 453008).

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że ewentualna niekonstytucyjność art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. nie ma związku z oceną przez sąd pytający przesłanki określonej w art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.

4.3.3. Trybunał stwierdził brak związku między oceną konstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. a treścią art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c., wedle którego dłużnik wskazany w prawomocnym nakazie zapłaty może wskazywać na liczne zdarzenia, które nastąpiły po zamknięciu rozprawy, wskutek których zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane, i wobec czego egzekucja powinna zostać wstrzymana.

Należy wykluczyć spośród owych „zdarzeń” wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu procesowego regulującego sposób wydania egzekwowanego tytułu wykonawczego. W omawianym przepisie chodzi wyłącznie o zdarzenia cywilnoprawne wywierające skutki na istnienie i zakres świadczenia dochodzonego przez wierzyciela, wymienione w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.). Do takich zdarzeń prowadzących do wygaśnięcia zobowiązania zalicza się przede wszystkim wykonanie zobowiązania (art. 450 k.c.), zwolnienie dłużnika z długu przez wierzyciela (art. 508 k.c.), potrącenie (art. 498 k.c.), odnowienie (art. 506 k.c.), świadczenie w miejsce wykonania (art. 453 k.c.), niemożliwość świadczenia będąca skutkiem okoliczności, za które dłużnik nie odpowiada (art. 475 k.c.). Z kolei do zdarzeń prowadzących do braku możliwości wyegzekwowania zobowiązania zalicza się przede wszystkim przedawnienie roszczenia stwierdzonego tytułem egzekucyjnym, odroczenie spełnienia świadczenia przez wierzyciela, rozłożenie przez wierzyciela świadczenia na raty.

Są to okoliczności mające znaczenie na byt wierzytelności, do których trudno zaliczyć wadliwości formalne orzeczenia zasądzającego określoną wierzytelność, wynikłe z niekonstytucyjności przepisu procesowego zakazującego załączania dowodów do pozwu na etapie elektronicznego postępowania upominawczego. Kwestionowany art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. nie dotyczy przepisu prawa cywilnego materialnego, a zatem ewentualne orzeczenie o jego niekonstytucyjności nie wywiera bezpośredniego wpływu z mocy prawa na istnienie i zakres egzekwowanego zobowiązania. Na marginesie należy też wskazać, że w art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c. chodzi o zdarzenia zaistniałe po zamknięciu rozprawy. Poza zakresem normowania tego przepisu pozostają zdarzenia zaistniałe przed zamknięciem rozprawy, tj. procesowe przyczyny (jak treść art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c.) utrudniające wykazanie braku wierzytelności po stronie powoda w elektronicznym postępowaniu upominawczym na etapie wnoszenia pozwu w tym postępowaniu.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że ewentualna niekonstytucyjność art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. nie ma związku z oceną przez sąd pytający przesłanki określonej w art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.

4.3.4. Trybunał stwierdził brak związku między oceną konstytucyjności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. a treścią art. 840 § 1 pkt 3 k.p.c., wedle którego dłużnik będący małżonkiem, przeciwko któremu sąd nadał klauzulę wykonalności na podstawie art. 787 k.p.c., może wskazywać, że wierzycielowi nie należy się egzekwowane świadczenie. W stanie faktycznym sprawy zawisłej przed sądem pytającym nie doszło do nadania przeciwko powódce klauzuli wykonalności na podstawie art. 787 k.p.c., gdyż nakaz zapłaty zaopatrzonej klauzulą wykonalności został wydany jednocześnie przeciwko niej i jej mężowi.

4.4. Trybunał uznaje, że art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. nie będzie stanowił ani bezpośredniej, ani pośredniej podstawy prawnej przyszłego rozstrzygnięcia sądu egzekucyjnego rozpoznającego powództwo opozycyjne na podstawie art. 840 § 1 pkt 1-3 k.p.c. Nie istnieją przesłanki relewancji odpowiedzi Trybunału do rozstrzygnięcia sprawy opozycyjnej zawisłej przed sądem pytającym. Z tego powodu Trybunał umorzył, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, niniejsze postępowanie w zakresie badania zgodności art. 505<sup>32</sup> § 1 zdanie drugie k.p.c. z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 76 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji.

#### 5. Niedopuszczalność oceny konstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c.

5.1. Trybunał rozpoznał zagadnienie dopuszczalności kontroli konstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten normuje, że w przypadku tytułu egzekucyjnego w postaci orzeczenia (nakazu zapłaty) wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności wydaje się bez spisywania odrębnej sentencji przez umieszczenie klauzuli wykonalności w systemie teleinformatycznym. Przepis ten, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 293), został zastosowany w sprawie zawisłej przed sądem egzekucyjnym, gdyż klauzula wykonalności dla prawomocnego nakazu zapłaty przeciwko powódce została wydana z urzędu w formie elektronicznej zgodnie z art. 783 § 4 k.p.c.

5.2. Art. 783 § 4 k.p.c. przesądza o szczególnej formie tytułu wykonawczego i nie odnosi się do samej treści klauzuli wykonalności ani tym bardziej do treści rozstrzygnięcia zawartego w prawomocnym orzeczeniu sądowym.

5.3. Sąd pytający domaga się kontroli konstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten normuje, że klauzulę wykonalności pozostawia się wyłącznie w systemie teleinformatycznym. Trybunał wskazuje, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. w żądanym zakresie sugerowałoby wadliwość klauzuli wykonalności nadanej przez e-sąd z urzędu w formie elektronicznej egzekwowanemu nakazowi zapłaty. Wadliwość formy nadanej klauzuli wykonalności, wynikająca z orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c., miałaby wpływ na możliwość prowadzenia lub kontynuowania przez komornika właściwego postępowania egzekucyjnego. Nadanie klauzuli wykonalności umożliwia bowiem wierzycielowi wszczęcie, na jego wniosek, prowadzonego przez komornika właściwego postępowania egzekucyjnego. Złożony wniosek wszczęcia egzekucji podlega badaniu przez organ egzekucyjny pod względem zachowania warunków formalnych, pod względem dopuszczalności egzekucji i pod względem zasadności egzekucji (zob. W. Broniewicz, *Postępowanie egzekucyjne i egzekucja w sprawach cywilnych*, „Państwo i Prawo” z. 8/1988, s. 39). Ocena ta dokonywana jest zarówno w chwili złożenia wniosku i wówczas może ona prowadzić do oddalenia wniosku o wszczęcie egzekucji. Ocena ta może mieć także charakter następczy, gdy jest dokonywana już po rozpoczęciu egzekucji przez komornika, i może doprowadzić do umorzenia prowadzonego postępowania egzekucyjnego (zob. A. Marciniak, *Postępowanie...*, s. 161).

Zgodnie z art. 825 pkt 2 k.p.c., organ egzekucyjny umorzy postępowanie egzekucyjne w całości lub części na wniosek, jeżeli prawomocnym orzeczeniem tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności, a także gdy orzeczenie, na którym oparto klauzulę wykonalności, zostało uchylone lub utraciło moc. W szczególności więc bezzasadność wniosku o wszczęcie egzekucji może polegać m.in. na dołączeniu do wniosku dokumentu, który z różnych przyczyn nie jest (już) tytułem wykonawczym, a także na dołączeniu do wniosku tytułu wykonawczego pozbawionego wykonalności w sposób pierwotny lub następczy (A. Marciniak, *Postępowanie...*, s. 161).

5.4. W konkretnym przypadku uchylenie „wadliwej” klauzuli wykonalności, tzn. opartej na podstawie przepisu procesowego uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją, nie następuje z mocy prawa. W celu umorzenia właściwego postępowania egzekucyjnego przez komornika należy skorzystać z właściwego odrębnego postępowania sądowego, w którym sąd pozbawiłby tytułu wykonawczego wykonalności, z uwzględnieniem tej wadliwości formalnej, która wynika z orzeczenia niekonstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. Wejście w życie wyroku Trybunału nie skutkowałoby automatycznym uchyleniem *ex lege* klauzul nadanych do tej pory przez e-sąd, czy to w sprawie powódki inicjującej postępowanie przed sądem pytającym, czy to w innych sprawach. Skutki wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 783 § 4 k.p.c. musiałyby zostać uwzględnione we właściwym postępowaniu, w celu uchylenia konkretnej klauzuli wykonalności.

5.5. W ocenie Trybunału, skutki uchylenia normy procesowej wynikającej z art. 783 § 4 k.p.c. nie wpłyną na kierunek rozstrzygnięcia sądu pytającego rozpoznającego wniesione powództwo opozycyjne. Postępowanie to nie jest bowiem postępowaniem właściwym dla uchylenia klauzuli wykonalności wydanej na podstawie art. 783 § 4 k.p.c. po uznaniu go za niezgodny z Konstytucją.

Po pierwsze, wadliwość formy nadania nakazowi zapłaty klauzuli wykonalności, wynikająca z uchylecia normy przyznającej jej formę elektroniczną, nie ma związku z treścią art. 840 § 1 pkt 3 k.p.c., który nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie. Normuje on sytuację, w której dłużnik będący małżonkiem, przeciwko któremu sąd nadał klauzulę wykonalności na podstawie art. 787 k.p.c., może wskazywać, że wierzycielowi nie należy się egzekwowane świadczenie.

Po drugie, uznanie niekonstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. w zakresie wadliwości formy klauzuli wykonalności nie stanowi materialnoprawnego „zdarzenia”, które następuje po powstaniu tytułu egzekucyjnego, wskutek którego zobowiązanie wygasa albo nie może być egzekwowane (art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.). W przypadku powództwa z art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c. chodzi bowiem o zdarzenia materialnoprawne, z którymi łączy się powstanie, zmiana albo wygaśnięcie stosunku cywilnoprawnego, nie zaś o takie zdarzenie, które czyni egzekucję niemożliwą (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt I ACz 951/13, Lex nr 1327600).

Po trzecie, ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. nie ma również związku z treścią art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c., zgodnie z którym dłużnik może żądać w ramach powództwa opozycyjnego pozbawienia tytułu wykonawczego wykonalności, jeżeli przeczy on „zdarzeniom, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności”. Z uwagi na rygorystycznie określoną kognicję sądu egzekucyjnego, do którego wnosi się powództwo opozycyjne, stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu procesowego art. 783 § 4 k.p.c. nie spełnia przesłanki „zdarzenia, na którym oparto wydanie klauzuli wykonalności” (art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c.). Istotą postępowania opartego na podstawie art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c. jest bowiem wykazanie – przez dłużnika wskazanego w tytule wykonawczym – faktu niewystąpienia zdarzeń, na których oparto wydanie klauzuli wykonalności, co polega m.in. na kwestionowaniu istnienia lub zakresu obowiązku stwierdzonego tytułem wykonawczym. Dotyczy to także istnienia odpowiedniej struktury zadłużenia, np. wysokości głównej sumy kredytu, odsetek i ich postaci, opłat oraz prowizji związanych z posługiwaniem się produktami bankowymi (por. postanowienie SN z 4 lipca 2013 r., sygn. akt I CZ 68/13, Lex nr 1365613). Podstawą powództwa opozycyjnego mogą być takie „zdarzenia” materialne, które nastąpiły po powstaniu tytułu wykonawczego, a wskutek których zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane. Zdarzenia tego rodzaju określają wyłącznie przepisy prawa materialnego, a nie np. przepisy o postępowaniu egzekucyjnym lub zmiany tych przepisów (por. w zakresie przepisów egzekucyjnych w administracji wyrok SA w Szczecinie z 7 lutego 2013 r., sygn. akt I ACa 745/12, Lex nr 1313425).

Z powyższego wynika, że użyty w art. 840 § 1 pkt 1 k.p.c. termin „zdarzenie” należy do dziedziny prawa materialnego. „Zdarzeniami” w rozumieniu tego przepisu są wyłącznie zdarzenia leżące u podstawy świadczenia wynikające z zobowiązania dłużnika objętego tytułem egzekucyjnym lub (w przypadku z art. 786, art. 788, art. 791 k.p.c.) stojące u podstaw klauzuli wykonalności. W drodze tego powództwa można zwalczać tytuł wykonawczy powołując się na zdarzenia, które zaszły przed powstaniem tytułu egzekucyjnego, jak również na zdarzenia zaistniałe pomiędzy powstaniem tytułu egzekucyjnego a nadaniem tytułowi klauzuli wykonalności (por. wyrok SA w Gdańsku z 28 marca 2013 r., sygn. akt V ACa 103/13, Lex nr 1322461). Przedmiotem powództw przeciwegzekucyjnych, w tym powództwa opozycyjnego, są więc zarzuty merytoryczne przeciwko istnieniu i zasadności świadczenia określonego w tytule egzekucyjnym, które wyraźnie pozostają poza zakresem normowania kwestionowanego przepisu procesowego (art. 783 § 4 k.p.c.).

W konsekwencji, stwierdzenie konstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. nie ma związku z kierunkiem rozpoznania przez sąd pytający powództwa opozycyjnego w ramach kognicji przyznanej sądowi pytającemu w art. 840 § 1 pkt 1-3 k.p.c. Wynika to stąd, że przedmiotem powództw przeciwegzekucyjnych, w tym powództwa opozycyjnego, są zarzuty merytoryczne przeciwko istnieniu i zasadności świadczenia określonego w tytule egzekucyjnym, a nie zarzuty wadliwości formalnych.

5.6. Brak relewancji niniejszego pytania prawnego potwierdza wskazanie przez Trybunał właściwego postępowania, w którym wejście w życie wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 783 § 4 k.p.c. mogłoby doprowadzić do wydania orzeczenia o uchyleniu konkretnej „wadliwej” klauzuli wykonalności.

Pod kątem formalnym, kontroli poprawności orzeczeń wydawanych w postępowaniu klauzulowym służy zażalenie na postanowienie sądu o nadaniu klauzuli wykonalności (art. 795 § 1 k.p.c.). Z kolei na postanowienie referendarza sądowego co do nadania tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności przysługuje skarga na postanowienie referendarza sądowego (art. 398<sup>22</sup> § 1 k.p.c.). Przedmiotem zażalenia i skargi mogą być jedynie zarzuty formalne wskazujące na uchybienia przez sąd przepisom procesowym, a także inne zarzuty formalne (por. uchwała SN z 17 kwietnia 1985 r., sygn. akt III CZP 14/85). W postępowaniu zażaleniowym dotyczącym postanowienia w przedmiocie klauzuli wykonalności sąd nie bada zarzutów związanych z istnieniem uprawnień wierzyciela lub obowiązków dłużnika (zob. M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu*, Warszawa 2005, s. 237). Podstawą zażalenia i skargi mogą być jedynie naruszenie przepisów związanych z przebiegiem postępowania klauzulowego oraz naruszenie przepisów związanych

z rozstrzygnięciem w przedmiocie klauzuli wykonalności (zob. I. Gil, P. Gil, *Postępowanie klauzulowe*, Warszawa 2007, s. 247). W razie uchylecia w obu postępowaniach postanowienia nadającego klauzulę wykonalności, organ egzekucyjny na wniosek dłużnika umarza postępowanie egzekucyjne (zob. A. Marciniak, *Postępowanie...*, s. 131). Znaczenie obu postępowań jest jednak ograniczone z uwagi na krótkie terminy do wniesienia obu środków prawnych od chwili nadania klauzuli wykonalności.

Zgodnie natomiast z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego (art. 783 § 4 k.p.c.), na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe lub rozstrzygnięcie w innych sprawach (tj. prawomocne postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności), stanowi podstawę do wznowienia postępowania lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Dłużnikowi pozostaje zatem możliwość wznowienia postępowania klauzulowego po wejściu w życie ewentualnego orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności kwestionowanego art. 783 § 4 k.p.c. w celu uzyskania orzeczenia uchylającego postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności, co umożliwiłoby wniesienie wniosku do komornika o umorzenie postępowania egzekucyjnego. W drodze wznowienia postępowania klauzulowego powódce udałoby się uczynić prawomocny tytuł wykonawczy „niekompletnym”. Tytuł wykonawczy pozbawiony klauzuli wykonalności nie mógłby być podstawą do prowadzenia egzekucji przez komornika, gdyż taki tytuł w ogóle nie nadaje się do egzekucji.

W literaturze wskazuje się wprawdzie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie służy skarga kasacyjna i nie ma również „w zasadzie” skargi o wznowienie postępowania (zob. A. Marciniak, *Postępowanie...*, s. 153), jednak dopuszczalność wznowienia samego postępowania klauzulowego nie budzi wątpliwości. Po wprowadzeniu art. 399 § 2 k.p.c. ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) utracił aktualność pogląd wykluczający możliwość wznowienia w postępowaniu egzekucyjnym. Przed wprowadzeniem art. 399 § 2 k.p.c. w orzecznictwie i literaturze przyjmowano, że wznowienie postępowania nie jest dopuszczalne w postępowaniu egzekucyjnym z uwagi na charakter orzeczeń wydawanych w tym postępowaniu, które nie mają przymiotu orzeczeń korzystających z powagi rzeczy osądzonej, a tylko od takich orzeczeń służyła wówczas skarga o wznowienie postępowania (por. uzasadnienie uchwały SN z 22 lipca 2005 r., sygn. akt III CZP 52/05, OSNC nr 6/2006, poz. 101 oraz uchwały SN z 21 kwietnia 1994 r., sygn. akt III CZP 40/94, OSNC nr 11/1994, poz. 210).

Zgodnie z art. 399 § 2 k.p.c., postępowanie cywilne rozpoznawcze może być wznowione również w razie zakończenia go postanowieniem, na podstawie określonej w art. 401<sup>1</sup> k.p.c., a więc gdy Trybunał orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Obecnie na mocy odesłania z art. 13 § 2 k.p.c. do odpowiedniego stosowania przepisów o procesie także w innych rodzajach postępowań unormowanych w k.p.c., odnosząca się do procesu regulacja zawarta w art. 399 § 2 k.p.c. ma zastosowanie również do postępowań cywilnych innych niż zakończone wydaniem postanowień o charakterze formalnym i kończących postępowanie w sprawach, jeżeli zapadły w nich postanowienia kończące postępowanie. Dopuszcza się zatem wznowienie postępowania na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c. zarówno we właściwym postępowaniu egzekucyjnym, jak i w postępowaniu klauzulowym (zob. D. Zawistowski, Komentarz do art. 399 Kodeksu postępowania cywilnego, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II, Artykuły 367-505*<sup>37</sup>, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2013). Taka wykładnia uwzględnia brzmienie art. 190 ust. 4 Konstytucji, zapewniającego możliwość wzruszenia wszelkich postępowań przed organami publicznymi, jeśli wydane w nich orzeczenia i decyzje zostały oparte na przepisach uznanych za niezgodne z Konstytucją. Na możliwość wznowienia postępowania na podstawie art. 399 § 2 k.p.c. w szerszym zakresie wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie uchwały SN z 4 sierpnia 2006 r., sygn. akt III CZP 51/06, OSNC nr 5/2007, poz. 71).

5.7. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał brak relewancji między oceną konstytucyjności art. 783 § 4 k.p.c. a rozstrzygnięciem sądu egzekucyjnego w zawisłej sprawie wszczętej z powództwa opozycyjnego. Trybunał umorzył w konsekwencji postępowanie w zakresie badania zgodności art. 783 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim normuje, że klauzulę wykonalności pozostawia się wyłącznie w systemie teleinformatycznym, z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 8

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 21 stycznia 2015 r.  
**Sygn. akt K 13/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Mirosław Granat  
Wojciech Hermeliński  
Piotr Tuleja  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 stycznia 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.) w części zawierającej słowa „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”,
- 2) art. 25 ustawy powołanej w punkcie 1,
- 3) art. 26 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w części zawierającej słowa „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub”  
– z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 8 kwietnia 2013 r. wniosła o zbadanie zgodności art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 oraz z 2014 r. poz. 822; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości) w części zawierającej słowa „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”, art. 25 oraz art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w części zawierającej słowa „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub” z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest organem społecznym wyposażonym w kompetencje ingerujące w prywatność obywateli oraz w ich autonomię informacyjną. Przy czym zwraca uwagę, że ustawodawca, tworząc te organy, nie wprowadził szczególnych wymogów co do ich składu osobowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła uwagę, że gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, działając na podstawie art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, pozyskuje o jednostce dane dotyczące życia rodzinnego oraz dane wrażliwe jak te, które dotyczą stanu zdrowia i nałogu. Zasadniczym zastrzeżeniem Rzecznik jest brak wyraźnych, ustawowo określonych kompetencji tychże komisji do zbierania i przetwarzania tego typu informacji o obywatelach.

Kwestią budzącą zastrzeżenia Rzecznik Praw Obywatelskich, z punktu widzenia spełniania standardów konstytucyjnych, jest powierzenie gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych kompetencji w zakresie podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej

od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Realizacja tego uprawnienia wiąże się, zdaniem Rzecznik, z gromadzeniem informacji o stanie zdrowia, nałogach i życiu osobistym oraz życiu rodzinnym danej osoby, co stanowi naruszenie prywatności, a także czci i dobrego imienia – wartości konstytucyjnie chronionych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczyła, że wszelkie regulacje prawne pozwalające na wkroczenie podmiotów zewnętrznych w sferę konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności jednostki muszą być szczególnie precyzyjne i spełniać wymogi art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Rzecznik Praw Obywatelskich, kwestionowane przepisy nie spełniają konstytucyjnych wymogów dotyczących warunków wkraczania w sferę prywatności jednostki oraz jej autonomię informacyjną ze względu na brak precyzyjnego określenia zakresu danych o jednostce, które w toku wykonywania tej ustawowej kompetencji przez uprawniony organ będą gromadzone, oraz trybu ich gromadzenia (art. 51 ust. 5 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuciła kwestionowanym przepisom blankietowość ze względu na brak wyraźnych granic ingerencji członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w sferę prawa do prywatności.

Odwolanie się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662), Rzecznik Praw Obywatelskich uznała za niewystarczające do uznania dopuszczalności przetwarzania danych o jednostce przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, ponieważ dane te należą do danych osobowych wrażliwych, w przypadku których wymagana jest wyraźna, ustawowa legalizacja ich przetwarzania.

Zdaniem Rzecznik Praw Obywatelskich, nastąpiło „uspołecznienie” informacji o nałogach, stanie zdrowia i życiu rodzinnym przez powierzenie organowi o charakterze społecznym, którego członkowie nie są związani jakimikolwiek rygorami wynikającymi z urzędniczej pragmatyki służbowej, gromadzenia i przetwarzania takich informacji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 21 listopada 2013 r. wniosła o uznanie art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w części zawierającej słowa „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”, art. 25 oraz art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w części obejmującej zwrot „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub” za niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i stwierdzenie, że nie są niezgodne z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zaznaczyła, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje samej dopuszczalności czy też proporcjonalności przymusowego leczenia osób uzależnionych od alkoholu, natomiast zarzuca ogólnikowość kwestionowanych norm prawnych w aspekcie administrowania danymi osobowymi, pozostającymi w bezpośrednim związku ze sferą prywatną obywateli. Zdaniem Marszałek Sejmu, zastrzeżenia Rzecznik Praw Obywatelskich dotyczą w istocie tylko jednego z elementów testu proporcjonalności, czyli wymogu precyzyjnego wyznaczenia w akcie ustawowym granic ingerencji w prawo do prywatności jednostki.

W opinii Marszałek Sejmu, społeczny charakter instytucji gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych nie może przesądzać samo przez się o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania. Przyjęte rozwiązanie, zdaniem Marszałek Sejmu, wydaje się racjonalne i celowe ze względu na specyfikę powierzonych komisji zadań publicznych, pamiętając, że metody realizacji polityki antyalkoholowej na terenie gminy wymagają zróżnicowania form organizacyjnych, w tym włączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces przeciwdziałania temu zjawisku.

Marszałek Sejmu dostrzega problem wynikający z wyposażenia członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w kompetencje mogące stanowić podstawę ingerencji w życie prywatne obywateli. Podziela pogląd Rzecznik Praw Obywatelskich, że kwestia ta wymaga precyzyjnego określenia instrumentów prawnych pozostających w dyspozycji gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Marszałek Sejmu zwróciła uwagę na brak odpowiednich postanowień w ustawie o wychowaniu w trzeźwości dotyczących bieżącego administrowania danymi osobowymi, w tym: sposobu pozyskiwania i weryfikacji użytecznych informacji oraz trybu podejmowania przez komisję określonych czynności. W konsekwencji postępowanie w sprawie skierowania na badania ma charakter odformalizowany. Natomiast sam zakres pozyskiwanych przez komisje danych został sformułowany w sposób pośredni i nieprecyzyjny zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym.

Marszałek Sejmu uznała za zasadny pogląd Rzecznik Praw Obywatelskich, że gromadzone przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych dane dotyczą najbardziej intymnej sfery życia człowieka, a ich gromadzenie wiąże się z przetwarzaniem informacji związanych z obszarem życia osobistego i rodzinnego.

W ocenie Marszałek Sejmu, kwestionowane przepisy w sposób niedostateczny, z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, określają zakres dopuszczalnej ingerencji w prawa obywateli wynikające z art. 47 Konstytucji. Kwestionowane ramy prawne funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych stwarzają niebezpieczeństwo niekontrolowanego wkroczenia w sferę prywatną jednostek.

Marszałek Sejmu zwróciła uwagę, że w polskim systemie prawa ochrona danych osobowych jest realizowana na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych stanowią komunalne jednostki organizacyjne, do których stosuje się przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Realizacja kompetencji określonych w kwestionowanych przepisach wymaga przetwarzania szczególnej kategorii danych, czyli danych wrażliwych, których przetwarzanie, zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, jest dopuszczalne, jeśli przepis szczególny innej ustawy zezwoli na ich przetwarzanie bez zgody osoby, której dotyczą. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera takiego przepisu i jest przez to sprzeczna z postanowieniami ustawy o ochronie danych osobowych. Jednak badanie zgodności równorzędnych aktów prawnych leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie Marszałek Sejmu przypomniała, że obie ustawy pochodzą z różnych okresów historycznych, powstawały w odmiennych warunkach ustrojowych i aksjologicznych, a wynikająca z tego względu niezgodność leży w gestii organów władzy ustawodawczej.

W ocenie Marszałek Sejmu, art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji stanowią nieadekwatny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów, ponieważ zasady i tryb przetwarzania informacji zostały unormowane odrębną ustawą. Marszałek nie podzieliła poglądu Rzecznik Praw Obywatelskich, że o zasadach i trybie gromadzenia informacji o jednostce nie rozstrzyga ustawa. Brak precyzji kwestionowanych przepisów przesądza, zdaniem Marszałek Sejmu, o naruszeniu konstytucyjnych standardów ochrony prywatności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), natomiast nie oznacza, że ustawodawca był zobowiązany do uregulowania zasad i trybu przetwarzania danych osobowych w związku z kwestionowanymi przepisami. Nie można więc uznać, że wynikający z nich problem związany jest z pominięciem ustawowym.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 grudnia 2013 r. wniósł o uznanie art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w części zawierającej wyrazy „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”, art. 25 oraz art. 26 ust. 3 tej ustawy, w części zawierającej wyrazy „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub” za niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji oraz że nie są niezgodne z art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzyskiwanie i gromadzenie przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych danych o obywatelach (głównie danych wrażliwych), niezbędne do wykonywania przez nie czynności określonych w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, stanowi ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionej prywatności jednostki.

Prokurator Generalny podzielił pogląd Rzecznik Praw Obywatelskich, że w kwestionowanych przepisach nie zostały wprost określone uprawnienia gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych do zbierania danych wchodzących w zakres sfery prywatności jednostki. Ustawodawca, zdaniem Prokuratora, uczynił to pośrednio, wskazując czynności, do podejmowania których uprawniona jest komisja, a których wykonanie wymaga pozyskania takich danych. Ponieważ zakres informacji, jakie może uzyskać gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, nie został skonkretyzowany, rodzaj i zakres informacji, które mogą być zbierane przez te komisje, został pozostawiony do ich uznania.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że postępowanie prowadzące do wydania skierowania na badanie przez biegłego w celu wydania opinii dotyczącej uzależnienia od alkoholu ma charakter odformalizowany. Brak jest regulacji ustawowych dotyczących tego postępowania.

W opinii Prokuratora Generalnego, kwestionowane regulacje nie spełniają przesłanki niezbędnej konkretności i precyzyjnego określenia podstawy i zakresu wkraczania przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych w prawo do prywatności osób, wobec których podejmują działania w celu orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Przepisy te przyznają kompetencje nierozdzielnie wiążące się z ingerencją w konstytucyjnie chronione prawo jednostki do prywatności, jednocześnie nie określają zakresu przedmiotowego tej ingerencji. Prokurator wskazał również na brak sposobu, zasad i trybu przetwarzania danych wrażliwych przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych.

Prokurator Generalny uznał, że sposób sformułowania zarzutów oraz przedstawiona na ich poparcie argumentacja Rzecznik Praw Obywatelskich w stosunku do art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji wskazuje na zarzut pominięcia ustawodawczego.

W odniesieniu do art. 51 ust. 5 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego brak regulacji uprawniających gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych do przetwarzania danych osób, wobec których prowadzą postępowanie zmierzające do ustalenia, czy istnieją podstawy do wydania skierowania lub sporządzenia wniosku, wskazanych w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ze względu na status prawny gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (będących organami gminy), w zakresie, w jakim przetwarzają informacje o osobach fizycznych w związku z prowadzeniem działań zmierzających do orzeczenia wobec nich obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, mają zastosowanie postanowienia ustawy o ochronie danych osobowych. Jednak brak ustawowej regulacji uprawniającej gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych do przetwarzania danych wrażliwych osób fizycznych oraz brak zasad i trybu ich przetwarzania. W związku z tym, w opinii Prokuratora Generalnego, należy uznać, że kwestionowane przepisy nie są świadomym i kompletnym ukształtowaniem przez ustawodawcę uprawnień gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w zakresie przetwarzania przez nie danych wrażliwych, ale stanowi pominięcie części regulacji niezbędnej z punktu widzenia standardów konstytucyjnych (art. 51 ust. 5 Konstytucji).

W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane przepisy nie nakładają na osobę, wobec której gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych prowadzi czynności zmierzające do orzeczenia obowiązku leczenia w zakładzie leczenia odwykowego, obowiązku ujawniania dotyczących jej danych osobowych. W związku z tym brak niezbędnego związku treściowego między wskazanym wzorcem kontroli a zawartością normatywną kwestionowanych przepisów, które nie regulują problematyki udostępniania danych przez osoby, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie przed gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych. W świetle obowiązujących regulacji udostępnianie przez osobę fizyczną dotyczących jej danych osobowych w postępowaniu przed gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych oparte jest na zasadzie dobrowolności. Dlatego art. 51 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zakres przedmiotowy wniosku.

Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje:

a) art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.; dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), w części zawierającej słowa „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”,

b) art. 25 ustawy, określający kompetencję gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: komisja) w zakresie kierowania na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego; na badanie to komisja kieruje na wniosek osoby, której postępowanie dotyczy lub z własnej inicjatywy,

c) art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w części zawierającej słowa „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub”

– jako niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

### 2. Zarzuty wnioskodawcy.

Czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, jakie komisja podejmuje na podstawie art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wymagają, zdaniem Rzecznik, głębokiej ingerencji w prawo prywatności, ponieważ nierozzerwalnie łączą się z koniecznością gromadzenia danych wrażliwych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na blankietowość kwestionowanych przepisów, gdyż nie wskazują w sposób precyzyjny zakresu danych o jednostce, które w toku wykonywania ustawowej kompetencji komisji będą gromadzone oraz trybu ich gromadzenia. Odwołanie się do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 i 1662) Rzecznik uznaje za niewystarczające, bo informacje zbierane przez komisję należą do danych osobowych wrażliwych, a ich przetwarzanie, zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, jest możliwe, jeżeli przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dotyczą.

Skierowanie przez komisję na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu (art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) wymaga wcześniejszego zgromadzenia informacji świadczących, że osoba kierowana na przymusowe leczenie alkoholizmu powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich czy też zakłóca spokój i porządek publiczny. Również wszczęcie postępowania sądowego (art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości) w sprawie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego na wniosek komisji wymaga zebrania stosownej dokumentacji dotyczącej nadużywania alkoholu.

Ustawodawca, w ocenie Rzecznik, poprzestał na niepełnych z punktu widzenia art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji regulacjach. Określając uprawnienia komisji, wskazał, w stosunku do jakich osób te uprawnienia mają zastosowanie (osoby uzależnione od alkoholu), ale nie ustalił, zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji, że dane osoby fizyczne są zobowiązane do ujawnienia informacji ich dotyczących. Takie zobowiązanie wyprowadzane jest z kompetencji komisji w zakresie podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu poddania się leczeniu odwykowemu. Zdaniem Rzecznik, nie zostały także określone zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osób nadużywających alkoholu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuciła, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie reguluje ani zasad, ani trybu, ani od kogo komisja je pozyskuje, czyli że o zasadach i trybie gromadzenia informacji w celu realizacji ustawowych uprawnień komisji nie rozstrzyga ta ustawa. To z kolei skutkuje naruszeniem art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznik Praw Obywatelskich, ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie stwarza skutecznych gwarancji ochrony autonomii informacyjnej jednostki przed działaniami sprzecznymi z prawem.

### 3. Wzorce konstytucyjne.

3.1. Powołany przez Rzecznik Praw Obywatelskich art. 47 Konstytucji określa prawo każdego do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. „Oznacza to, że państwo z jednej strony zobowiązuje się do nieingerowania w konstytucyjnie określony zakres życia jednostki, a z drugiej strony zapewnia jej w tym zakresie stosowną ochronę w przypadku, gdy działania takie zostały już podjęte” (por. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). Mając na względzie treść wniosku, Trybunał Konstytucyjny ocenia w niniejszej sprawie zaskarżoną normę prawną z punktu widzenia jej zgodności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w sferze życia osobistego jednostki mieści się również prawo do decydowania o ochronie własnego życia i zdrowia (uzależnienie od alkoholu wymaga leczenia). Jednakże prawo to podlega ograniczeniom zgodnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

3.2. Oprócz prawa do ochrony prywatności, jako wzorzec kontroli konstytucyjności Rzecznik Praw Obywatelskich wskazała również art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał w kwestii zgodności przepisów ustawowych z art. 51 Konstytucji statuującym autonomię informacyjną jednostki lub z art. 47 Konstytucji gwarantującym prawo do prywatności. W niektórych sprawach jako wzorce kontroli wskazywane były oba powołane wyżej przepisy. W takich sytuacjach Trybunał badał zgodność określonego przepisu z tymi wzorcami w ramach jednego zarzutu (por. na przykład wyrok z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Niewątpliwie art. 47 i art. 51 Konstytucji chronią tę samą wartość konstytucyjną – sferę prywatności. Autonomia informacyjna stanowi istotny element składowy prawa do prywatności i oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyroki z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3 oraz z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Wynika z tego, że art. 51 Konstytucji stanowi szczególnie środek ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Prywatność dotyczy bowiem także ochrony informacji dotyczących określonego podmiotu (zob. wyrok z 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81).

Zarzut jednoczesnego naruszenia kwestionowanymi przepisami zarówno art. 47 Konstytucji, jak i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji oparty jest na milczącym założeniu, że celem i funkcją zarówno art. 47, jak i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji jest ochrona tych samych wartości. Jednakże na tle niniejszej sprawy można wyraźnie dostrzec, że zarówno przedmiot ochrony jak i przedmiot regulacji, określone tymi przepisami, nie są w pełni tożsame, a ponadto każde z tych praw ma swoje konstytucyjne granice oraz może w ramach tych konstytucyjnie

wyznaczonych granic podlegać ograniczeniom. O ile jednak w odniesieniu do prawa określonego w art. 47 Konstytucji ograniczenia mogą być wprowadzane wyłącznie zgodnie z wymaganiami art. 31 ust. 3 Konstytucji, o tyle prawo zawarte w art. 51 Konstytucji może być ograniczane na warunkach określonych w tym przepisie i w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest to ważne, bo stwierdzenie, że kwestionowane przepisy stanowią ingerencję w te prawa konstytucyjne, nie upoważnia do stwierdzenia, że naruszają one wskazane przepisy Konstytucji, ponieważ ingerencja ta może być usprawiedliwiona ze względu na ochronę dóbr i wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W rezultacie argumentacja wnioskodawcy, oparta na zarzucie naruszenia jednym i tym samym przepisem ustawowym dwóch praw konstytucyjnych, powinna odnosić się nie tylko do zarzutu ingerencji w te prawa, ale także zarzutu ingerencji nieusprawiedliwionej, bo sprzecznej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sytuacja, w której przedmiot ochrony i przedmiot regulacji co najmniej dwóch praw konstytucyjnych pokrywają się, jest określana jako konkurencja praw konstytucyjnych. W niniejszej sprawie Rzecznik jest zdania, że podejmowanie przez gminną komisję czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego jest ingerencją w prawa określone w art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

3.3. Jeżeli podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wskaże jako wzorzec kontroli art. 47 w związku z art. 51 Konstytucji, to można rozpatrywać naruszenie prawa do prywatności w relacji do naruszenia konstytucyjnego prawa do ochrony danych osobowych, ale nawet wtedy należy wykazać, że doszło do naruszenia tego ostatniego prawa i jaki ma to wpływ lub skutek w sferze prawa do prywatności.

W niniejszej sprawie sposób sformułowania przez Rzecznik Praw Obywatelskich *petitum* wniosku jednoznacznie wskazuje, że zarówno prawo do prywatności jak i prawo do autonomii informacyjnej zostały wskazane jako odrębne wzorce kontroli konstytucyjności, przy czym prawo do prywatności, zgodnie z wolą wnioskodawcy, należy oceniać w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego względu obowiązkiem wnioskodawcy jest przedstawienie odrębnej i wyczerpującej argumentacji zarówno w odniesieniu do prawa do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji) w kontekście konstytucyjnych gwarancji usprawiedliwionej ingerencji ustawodawcy (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak i w odniesieniu do konstytucyjnych zasad odnoszących się do prawa do autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji).

#### 4. Warunki dopuszczalności wniosku.

4.1. Trybunał Konstytucyjny w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (np. wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103 i postanowienie z 1 kwietnia 2014 r. sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43). Z tego względu Trybunał postanowił rozstrzygnąć, czy dochowane zostały wymogi formalne, od których spełnienia uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku.

4.2. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek o zbadanie konstytucyjności norm prawnych musi spełniać wymogi pisma procesowego. We wniosku należy wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Zatem na wnioskodawcy ciąży obowiązek uzasadnienia postawionych zarzutów, z powołaniem dowodów na ich poparcie.

Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli.

4.3. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie odnosił się do zagadnienia „pominięcia legislacyjnego”. „Wskazywał na dopuszczalność oceny aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. m.in. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, postanowienia z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Trybunał starał się przy tym zachowywać szczególną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju kwalifikacji. Pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją podstawę w treści badanego przepisu, narażało bowiem Trybunał na zarzut wykraczania poza sferę kontroli prawa i usurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie z 5 marca 2013 r. o sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30).

Zarzut pominięcia ustawodawczego ze swej natury powinien prowadzić do uzupełnienia wskazanych przepisów jako regulacji fragmentarycznej o element konieczny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

## 5. Ocena dopuszczalności wniosku.

5.1. Wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich budzi wątpliwości co do tego, czy postulowane jest usunięcie z systemu prawa określonej treści przepisów we wskazanym w *petitum* zakresie, czy też, jak wskazuje uzasadnienie, uzupełnienie kwestionowanych regulacji. W obu jednak przypadkach wniosek nie spełnia wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wymogu rzetelnego uzasadnienia postawionych zarzutów.

5.2. Jak już wcześniej zostało powiedziane, zgodnie z *petitum* wniosku zarzuty zarówno wobec naruszenia prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) – w kontekście konstytucyjnych gwarancji usprawiedliwionej ingerencji ustawodawcy (art. 31 ust. 3 Konstytucji), jak i prawa do autonomii informacyjnej (art. 51 Konstytucji) wymagają przedstawienia odrębnej i wyczerpującej argumentacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawiła żadnych argumentów wskazujących, że kwestionowane przepisy, we wskazanym zakresie, ingerują w istotę prawa do prywatności w sposób naruszający konstytucyjne standardy oraz w prawo do autonomii informacyjnej. Uzasadnienie wniosku nie zawiera żadnych argumentów za koniecznością usunięcia z systemu prawa wskazanego we wniosku zadania i kompetencji komisji z uwagi na niezgodność z Konstytucją. Można zatem wysnuć wniosek, że Rzecznik nie kwestionuje samego zadania i wynikających z niego kompetencji komisji, tylko chodzi o sposób ich realizacji, który jej zdaniem wymaga niezbędного uzupełnienia.

5.3. Przetwarzanie danych osobowych podlega szczególnej ochronie wynikającej z art. 51 Konstytucji. Zarówno zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji, jak i zobowiązanie osoby do ujawniania dotyczących jej informacji określać ma wyłącznie ustawa.

Głównym aktem prawnym realizującym postulat wyrażone w art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji jest ustawa o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 3 ustawa ta ma zastosowanie wobec wszystkich organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych. Ponadto jej przepisy stosuje się do podmiotów niepublicznych realizujących zadania publiczne, osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, jeżeli przetwarzają dane osobowe w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych.

Wszelkie odstępstwa od postanowień ustawy o ochronie danych osobowych łączą się z zastosowaniem sankcji karnych przewidzianych w rozdziale 8.

Ustawa o ochronie danych osobowych dopuszcza przetwarzanie danych osobowych m.in. ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie ustawowo określonym (art. 1 ust. 2). Przy czym w odniesieniu do osób trzecich chodzi o dobro prawem chronione. Ponadto przetwarzanie danych jest możliwe, gdy jest niezbędne do realizacji uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2) bądź jest niezbędne do wykonywania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (art. 23 ust. 1 pkt 4).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych mają w pełni zastosowanie wobec gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych jako komunalnej jednostki organizacyjnej.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanie danych tzw. wrażliwych, czyli dotyczących m.in. danych o stanie zdrowia, nałogach, danych dotyczących skazań, podlega szczególnej ochronie i jest możliwe tylko w przypadkach wymienionych w art. 27 ust. 2. Jednym z takich przypadków jest sytuacja, w której przepisy innej ustawy zezwalają na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dotyczą (art. 27 ust. 2 pkt 2).

Z uwagi na to, że nadużywanie alkoholu stanowi jedną z głównych przyczyn stosowania przemocy w rodzinie, działanie komisji zostało uregulowane, oprócz ustawy o wychowaniu w trzeźwości, również ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.), zgodnie z którą przedstawiciele komisji wchodzi w skład zespołu interdyscyplinarnego. Przepis art. 9c ust. 1 tej ustawy zezwala na przetwarzanie przez członków zespołu interdyscyplinarnego danych osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie, dotyczących: stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, bez zgody i wiedzy osób, których dane dotyczą. Na podstawie art. 9d ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, komisja podejmuje interwencję, w oparciu o procedurę „Niebieskie Karty”. Procedura ta polega na gromadzeniu informacji o osobie stosującej przemoc rodzinną oraz osób dotkniętych tą przemocą. Wśród informacji zbieranych w ramach procedury „Niebieskie Karty” są informacje dotyczące nadużywania alkoholu oraz karania za przestępstwo z użyciem przemocy lub groźby jej użycia.

Zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, komisja może wejść w posiadanie informacji dotyczących nałogu i skazań. Jednocześnie ustawa zezwala na przetwarzanie tych danych bez zgody osób, których dane te dotyczą. Na podstawie zebranych w ten sposób informacji komisja może realizować swoje zadanie wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości, polegające na skierowaniu osoby uzależnionej od alkoholu na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego. Te same informacje mogą stanowić podstawę do wniesienia przez komisję wniosku do sądu o wszczęcie postępowania o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu (art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Z powyższego wynika, że sposób działania komisji został określony, podobnie jak sam problem alkoholizmu, w różnych ustawach. Przede wszystkim kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych zostały określone w ustawie o ochronie danych osobowych, natomiast szczegółowe rozwiązania związane z przetwarzaniem przez komisję danych tzw. wrażliwych znajdują się w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

5.4. W niniejszej sprawie uzupełnienie wskazanych we wniosku przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości o postulowane przez Rzecznik kwestie związane z gromadzeniem informacji o osobach nadużywających alkoholu nie mieści się w konwencji pominięcia ustawodawczego, ponieważ materia unormowana we wskazanych przepisach jest odmienna od postulowanej. Określenie sposobu pozyskiwania informacji przez komisję odnosi się do innej kompetencji (przetwarzania danych osobowych, w tym gromadzenia danych tzw. wrażliwych), określonej w odrębnej ustawie (ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Badanie ewentualnych sprzeczności dotyczących działania komisji wynikających z obu ustaw ma charakter kontroli poziomej. Należy w związku z tym podkreślić, że zarzut „sprzeczności poziomej” pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zabieg taki wymagałby bowiem „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że kwestionowany przez Rzecznik Praw Obywatelskich art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest normą zadaniową, która nie kreuje konkretnego uprawnienia, a jej cechą charakterystyczną jest to, że przyjmuje postać nałożonego na określony podmiot obowiązku działania nakierowanego na realizację jakiejś wartości. Samo wyznaczenie ustawowego zadania, polegającego na podejmowaniu czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego (art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy), nie przesądza jeszcze o formach jego realizacji, które mogłyby skutkować ewentualnym naruszeniem standardów konstytucyjnych związanych z gromadzeniem informacji o osobie, zaś dookreślenie przepisu zadaniowego pozostaje w sprzeczności z jego charakterem.

Zatem zawarty w uzasadnieniu postulat uzupełnienia kwestionowanych przepisów, z jednej strony odnosi się do przepisu, który ze swej natury nie wymaga uzupełnienia o żądaną przez Rzecznik treść, z drugiej strony odnosi się do innej kompetencji komisji niż regulowana we wskazanych we wniosku przepisach.

W związku z tym brak argumentów potwierdzających zarzucaną blankietowość. Rzecznik nie przedstawiła argumentów wskazujących na to, że treść kwestionowanych przepisów jest niepełna i wymaga niezbędnego z punktu widzenia Konstytucji uzupełnienia.



5.5. Wobec braku argumentacji i nieprzedstawienia dowodów potwierdzających stawiane zarzuty, można stwierdzić, że przedmiotem niniejszej sprawy nie jest konieczność usunięcia wskazanego we wniosku zadania i kompetencji komisji ani konieczność uzupełnienia kwestionowanych przepisów o treści związane z gromadzeniem danych osobowych, ale chodzi o przyjętą przez ustawodawcę samą koncepcję funkcjonowania komisji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w jego kompetencji leży ocena norm prawnych, a nie ogólnych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie uzasadniła, w ustawowo wymagany sposób, stawianych zarzutów, ponieważ nie przedstawiła żadnych argumentów, które pozwoliłyby na dokonanie oceny, czy kwestionowane przepisy naruszają wskazane w *petitum* wniosku wzorce konstytucyjne. Nie przedstawiła również żadnych argumentów na poparcie zarzutu pominięcia ustawodawczego.

W związku z tym wniosek nie może być merytorycznie rozpoznany ze względu na niespełnienie wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 9

### **POSTANOWIENIE** z dnia 28 stycznia 2015 r. **Sygn. akt SK 34/12**

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

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 stycznia 2015 r., wniosku pełnomocnika skarżącej spółki Evolution Gamma Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, radcy prawnego M.W., o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić wniosku.**

#### UZASADNIENIE

1. Pełnomocnik skarżącej spółki Evolution Gamma Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, wraz ze złożeniem skargi konstytucyjnej, w której zakwestionowano zgodność art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu wojewódzkiego (okręgowego) wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji, wniósł o orzeczenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

2. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej spółki Evolution Gamma Sp. z o.o., w dniu 13 stycznia 2015 r. wydał wyrok, w którym orzekł, że art. 83 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu okręgowego wydanego na skutek zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postanowił umorzyć postępowanie 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).

3. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o TK, Trybunał orzeka o zwrocie kosztów na rzecz wnoszącego skargę, jeżeli skarga konstytucyjna została uwzględniona (zdanie pierwsze), a w uzasadnionych przypadkach może orzec zwrot kosztów również wówczas, gdy nie uwzględnił skargi (zdanie drugie).

W niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka wynikająca z art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o TK. Zwrot kosztów postępowania, w wypadku nieuwzględnienia skargi konstytucyjnej – a taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie – ma charakter wyjątkowy, stanowiąc odstępstwo od zasady ogólnej. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając wniosek pełnomocnika skarżącej spółki, nie znalazł w badanej sprawie podstaw do uznania, że zachodzi uzasadniony przypadek, pozwalający orzec o zwrocie kosztów postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 10

### **POSTANOWIENIE** z dnia 28 stycznia 2015 r. **Sygn. akt SK 15/14**

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

Mirosław Granat – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 stycznia 2015 r., skargi konstytucyjnej J.Sz. o zbadanie zgodności:

art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje 3-letni okres przedawnienia roszczenia o wypłatę zasiłku w sytuacji, w której niewypłacenie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

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

#### UZASADNIENIE

##### I

1. W skardze konstytucyjnej z 12 lipca 2011 r. J.Sz. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa) w zakresie, w jakim przewiduje, że w sytuacji, w której niewypłacenie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, roszczenie o wypłatę zasiłku przedawnia się po upływie 3 lat, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarżący podniósł, że zakwestionowana regulacja wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych (tj. ubezpieczonego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) w zakresie ochrony własności. Uchybia przez to wymogom art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zakwestionowany przepis narusza także wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. W okresie od 12 kwietnia do 8 września 2000 r. skarżący chorował i przebywał na zwolnieniu lekarskim. Po przedstawieniu przez skarżącego pierwszych zwolnień lekarskich Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) wydał dwie decyzje, w których odmówił mu wypłaty zasiłku chorobowego.

W pierwszej decyzji, z 23 maja 2000 r. (znak: Zz-6100/R1/Sz/2000), ZUS odmówił wypłaty zasiłku za okres od 12 kwietnia do 15 maja 2000 r. W drugiej decyzji, z 14 sierpnia 2000 r. (znak: Zz-6100/R1/Sz/2000), ZUS odmówił wypłaty zasiłku chorobowego za okres od 26 maja do 31 lipca 2000 r. W obu wypadkach uzasadnieniem odmowy wypłaty zasiłku było stwierdzenie, że skarżący nie opłacił w terminie składek ubezpieczeniowych, przez co nie podlegał dobrowolnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu od 1 stycznia 1999 r.

Skarżący wniósł do sądu odwołanie od drugiej ze wskazanych decyzji ZUS, wydanej 14 sierpnia 2000 r. Sąd Okręgowy w Lublinie w wyroku z 6 września 2002 r., sygn. akt VIII U 9949/00, ustalił, że chociaż skarżący przekroczył ustawowy termin do opłacenia składek, to ostatecznie opłacił wszystkie składki do 15 dnia każdego miesiąca. Skoro zaś ZUS przyjął składki skarżącego, należało uznać, że doszło do faktycznego przywrócenia terminu opłacenia składek. W związku z tym sąd stwierdził, że skarżący podlegał ubezpieczeniu we wskazanym okresie i jest uprawniony do zasiłku chorobowego za okres od 26 maja 2000 r. do 31 lipca 2000 r. Jednocześnie sąd wskazał, że ZUS ma prawo naliczyć skarżącemu odsetki z tytułu nieopłaconych terminowo składek na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, ze zm.; dalej: ustawa systemowa). Prawomocny wyrok sądu wpłynął do ZUS 4 października 2002 r. W dniu 11 października 2000 r. ZUS zrealizował wypłatę zaległego zasiłku za okres od 26 maja do 31 lipca 2000 r.

W czerwcu 2009 r. ZUS wydał decyzję, zgodnie z którą na koncie skarżącego, na dzień 9 czerwca 2009 r., figuruje zadłużenie z tytułu nieopłaconych składek ubezpieczenia chorobowego za okres od kwietnia do maja 2000 r. oraz za grudzień 1999 r. wraz z należnymi odsetkami.

W odpowiedzi na decyzję ZUS skarżący wniósł o wypłacenie mu odsetek z tytułu nieterminowo wypłaconego zasiłku za okres od 26 maja do 8 września 2000 r. Decyzją z 4 września 2009 r. (znak: SZz-20000-6000r-S/2009) ZUS odmówił skarżącemu prawa do wypłaty odsetek w związku z wypłatą zasiłku chorobowego podnosząc, że roszczenie to uległo przedawnieniu. W odwołaniu od tej decyzji skarżący argumentował, że zgodnie z art. 442<sup>1</sup> § 1 kodeksu cywilnego jego roszczenie dotyczące odsetek przedawni się po upływie 10 lat od dnia, w którym zaistniało zdarzenie wywołujące szkodę. Zarówno sąd rejonowy (wyrok z 15 lutego 2010 r., sygn. akt VII U 834/09), jak i sąd okręgowy (wyrok z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt VIII Ua 39/10), rozpatrując środki odwoławcze wniesione przez skarżącego podzielili stanowisko ZUS. Rozstrzygając w kwestii przedawnienia odsetek sądy przywołały art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej. Przepis ten przewiduje 3-letni okres przedawnienia roszczenia o wypłatę zasiłku w sytuacji, w której niewypłacenie zasiłku w całości lub w części było następstwem błędu ZUS. Zgodnie z dominującą linią orzecniczą, sądy stosują ten przepis również w sprawach dotyczących odsetek z tytułu nieterminowo wypłaconego zasiłku. Sądy uznały, że w świetle szczegółowego uregulowania kwestii przedawnienia roszczeń w ustawie systemowej odwołanie do kodeksu cywilnego jest bezzasadne. Skoro wniosek o wypłatę odsetek został złożony dopiero w 2009 r., to konkretne roszczenie uległo przedawnieniu. Po uprawomocnieniu się wyroku sądu okręgowego, skarżący wniósł do Trybunału skargę konstytucyjną o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanej regulacji.

1.3. Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej, skarżący podkreślał zróżnicowanie sytuacji prawnej ubezpieczonego i ZUS w zakresie przedawnienia roszczeń. Z porównania dyspozycji art. 67 ustawy zasiłkowej z art. 24 ust. 4 i art. 84 ust. 7 ustawy systemowej wynika, że okres przedawnienia roszczeń ZUS jest znacznie dłuższy niż okres przedawnienia roszczeń ubezpieczonych. Okres przedawnienia należności ZUS z tytułu składek wynosił – w 2009 r. – 10 lat (art. 24 ust. 4 ustawy systemowej; obecnie, po nowelizacji, okres ten wynosi 5 lat), natomiast należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń – 10 lat (art. 84 ust. 7 ustawy systemowej). ZUS może zatem bronić swoich praw majątkowych znacznie dłużej niż ubezpieczony. Zdaniem skarżącego ustawowa regulacja prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania podmiotów posiadających wspólną cechę relewantną, w tym wypadku podmiotów rozliczających wzajemne należności. Takie rozwiązanie uchybiać ma wymogom art. 32 ust. 1 Konstytucji, który nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Skarżący wskazał ponadto, że kwestionowana regulacja posiada istotne braki, które nie pozwalają precyzyjnie określić sytuacji prawnej ubezpieczonego, pozbawiając go w ten sposób możliwości skutecznej ochrony swoich praw. Zaskarżony przepis nie określa bowiem, w którym momencie rozpoczyna się bieg przedawnienia. Ustawa nie reguluje również przerwania i zawieszenia biegu przedawnienia roszczeń ubezpieczonego, chociaż odpowiednie regulacje dotyczące roszczeń ZUS znajdują się w ustawie systemowej. Takie rozwiązanie, zdaniem skarżącego, czyni ochronę praw majątkowych ubezpieczonego iluzoryczną, naruszając tym samym konstytucyjną zasadę równości w zakresie ochrony własności.

Zdaniem skarżącego stosunek ubezpieczenia społecznego jest specyficznym stosunkiem publicznoprawnym, w którym obie strony są równe i powinny być jednakowo traktowane. Fakt, że ZUS ma pozycję nadrzędną wobec ubezpieczonego i decyduje o jego uprawnieniach, nie stanowi podstawy do jego uprzywilejowania. Co więcej, to ubezpieczony „jako strona słabsza winien być faworyzowany”.

1.4. Postanowieniem z 19 czerwca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze uznając, że skarżący nie wykazał dostatecznie naruszenia jego konstytucyjnych wolności i praw. Po pierwsze, Trybunał nie podzielił stanowiska, że ZUS i ubezpieczony są podmiotami podobnymi, które należy traktować tak samo. Niejednakowe traktowanie stron wynika bowiem *ex definitione* ze stosunku publicznoprawnego, jakim jest stosunek ubezpieczeniowy. Zróżnicowanie praw stron w takim stosunku rozciąga się również na prawa o charakterze akcesoryjnym, nim też jest prawo do odsetek. Zdaniem Trybunału w Konstytucji nie ma unormowań nakazujących jednakowo traktować ZUS i podmioty prywatne. Po drugie, Trybunał uznał, że nieuregulowanie kwestii przerwania i zawieszenia biegu przedawnienia stanowią zaniechanie legislacyjne, tzw. „lukę w prawie”, która pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału.

1.5. W zażaleniu na powyższe postanowienie Trybunału, skarżący podniósł, że chociaż co do zasady w stosunku ubezpieczeniowym ZUS i ubezpieczony nie stanowią podmiotów podobnych, to w zakresie wyłączanie rozliczania wzajemnych należności stosunek ten upodabnia się do stosunku cywilnoprawnego, w który z definicji jest wpisana równorzędność stron. Co więcej, skarżący wskazuje na wynikający z Konstytucji nakaz zachowania wymogu „symetryczności” w pozycji podmiotów prywatnych i publicznych, szczególnie w zakresie ochrony praw majątkowych. W związku z powyższym należy uznać, że w świetle Konstytucji uprzywilejowanie pozycji ZUS w stosunku do ubezpieczonego jest w tym wypadku nadmierne, w szczególności, że ogranicza możliwość ochrony gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Skarżący zakwestionował ponadto poprawność określenia przez Trybunał nieuregulowania zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia jako „luki w prawie”. Zdaniem skarżącego ustawowe braki stanowią pominięcie legislacyjne, które występuje w sytuacji, gdy pewne elementy, konieczne dla spójności i zgodności z Konstytucją regulacji, nie zostały w niej określone.

1.6. Trybunał uwzględnił zażalenie postanowieniem z 9 kwietnia 2014 r. Stwierdził, że „na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie można jej [skardze konstytucyjnej] zarzucić oczywistej bezzasadności w rozumieniu art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK)”. Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał podniósł, że element nadrzędności w relacji ZUS do ubezpieczonego występuje jedynie w pewnych aspektach stosunku ubezpieczeniowego. Nie jest wykluczone występowanie wymienionych wyżej podmiotów w relacji równorzędności, szczególnie zaś w sytuacji, gdy przedmiotem stosunku prawnego jest świadczenie o charakterze cywilnoprawnym, takim jak właśnie odsetki. Trybunał zwrócił uwagę, że zróżnicowanie okresów przedawnienia doprowadziło w sprawie skarżącego do sytuacji, w której zwlekający ponad 7 lat ZUS może skutecznie dochodzić swoich praw, podczas gdy ubezpieczony takiej możliwości nie ma. W związku z powyższym Trybunał uznał, że skarga nie jest „oczywiście bezzasadna”, a kontrola konstytucyjności zaskarżonych przepisów powinna zostać dokonana na podstawie przepisów rozdziału 3 ustawy o TK. Do postanowienia zgłoszono zdanie odrębne, w którym wyrażono konieczność umorzenia postępowania z powodów wyrażonych przez Trybunał w postanowieniu z 19 czerwca 2013 r.

2. W piśmie z 13 października 2014 r. swoje stanowisko przedstawił Prokurator Generalny. Wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego skarga nie spełnia wymogów formalnych z art. 79 ust. 1 Konstytucji przez nieprawidłowe wskazanie przedmiotu zaskarżenia. Zakres zaskarżenia ustawowej regulacji nie pokrywa się z zakresem, w jakim została ona użyta w wyroku Sądu Okręgowego z 2010 r. Wskazany przez skarżącego wyrok odnosił się jedynie do odsetek od nieterminowo wypłaconego zasiłku, które w sytuacji, gdy zasiłek został wypłacony na podstawie wyroku z 2002 r., stanowiły już samodzielnie świadczenie. Jednocześnie skarżący wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wskazanego przepisu w zakresie, w jakim przewiduje on 3-letni okres przedawnienia roszczenia

o wypłatę zasiłku. Ponadto, jak wskazuje Prokurator, orzeczenie co do samego zasiłku nastąpiło w 2002 r. w wyroku Sądu Okręgowego. Skarżący domaga się zatem zbadania ustawowej regulacji w innym zakresie, niż była ona zastosowana we wskazanej przez niego sprawie. Brak tego „łącznika” pomiędzy zakresem rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego z 20010 r., a zakresem zarzutu niezgodności z Konstytucją powoduje, zdaniem Prokuratora, konieczność umorzenia postępowania. Prokurator nie przedstawił argumentacji, na wypadek, gdyby Trybunał nie umorzył postępowania.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie przedstawił stanowiska w sprawie.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 1 lipca 2014 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu przed Trybunałem.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Wykorzystanie skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trzy przesłanki mają konstytucyjne znaczenie. Pierwsza, to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Formułując zarzut niekonstytucyjności skarżący musi wykazać, że w jego sprawie doszło do faktycznego naruszenia przysługujących mu wolności lub praw. Naruszenie to musi wynikać z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną.

Skarga konstytucyjna jest subsydiarnym środkiem ochrony wolności i praw jednostek. Stanowi zatem ostatnią szansę dochodzenia wolności lub praw naruszonych przez zastosowanie przepisu kwestionowanego w skardze. W pierwszej kolejności to sam skarżący powinien podjąć wszelkie niezbędne działania mające zabezpieczyć jego interes prawny. Powinien posłużyć się zwykłymi środkami odwoławczymi oraz środkami zaskarżenia. Dopiero wykorzystanie przysługujących mu instrumentów sądowej ochrony wolności lub praw umożliwia zainicjowanie postępowania na podstawie skargi konstytucyjnej, w ramach której Trybunał Konstytucyjny bada hierarchiczną zgodność podstawy prawnej rozstrzygnięcia ustalającego ostatecznie sytuację prawną skarżącego.

2. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie toczącego się postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza zatem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał ma obowiązek ustalenia na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna (por. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99, cz. III, pkt 2.1).

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. m.in. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51, cz. II, pkt 1; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94, cz. II, pkt 2; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68, cz. II, pkt 3).

Trybunał rozpoznający sprawę, nawet po jej skierowaniu do rozpatrzenia na rozprawie, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie (zob. m.in. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98, cz. II, pkt 1; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 98, cz. II, pkt 1). Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi

konstytucyjnej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w badanej sprawie. Rozpoznając przedłożoną skargę, już po zakończeniu jej wstępnego rozpoznania, Trybunał stwierdził występowanie negatywnej przesłanki uniemożliwiającej jej merytoryczne rozpatrzenie i wydanie wyroku.

### 3. Niedopuszczalność kontroli zarzutów w tej sprawie.

3.1. W niniejszej sprawie skarżący domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 159; dalej: ustawa zasiłkowa) w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia 3-letni okres przedawnienia roszczeń o zasiłek ubezpieczonego. Jakkolwiek, biorąc pod uwagę stan faktyczny badanej sprawy, tak ujęty zarzut jest – zdaniem Trybunału – zbyt szeroki. Problem podniesiony przez skarżącego dotyczy wyłącznie samych odsetek, nie zaś całego zasiłku. Zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej odsetki ubezpieczonego przedawniają się z upływem 3 lat, natomiast zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: ustawa systemowa) w związku z art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.) okres przedawnienia roszczeń ZUS o odsetki wynosi 5 lat. Świadczy to zdaniem skarżącego, że w badanej sprawie naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw wynika z nieuzasadnionego zróżnicowania okresów przedawniania się odsetek po stronie skarżącego i ZUS. Wskazuje to na niezgodność kwestionowanego art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej z zasadą jednakowego traktowania podmiotów podobnych (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Ustanowione w ustawie dysproporcje mają sprawiać, że gwarantowana w art. 64 Konstytucji ochrona własności staje się iluzoryczna.

3.2. Skarga konstytucyjna nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie. Poza oceną Trybunału Konstytucyjnego pozostają również te sytuacje, w których utrata prawa do rozpoznania skargi konstytucyjnej wynika z uchybień popełnionych przez skarżącego (por. m.in. postanowienia z: 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77; 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117, cz. II, pkt 2; 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83, cz. II, pkt 5; 1 lutego 2012 r., sygn. Ts 215/11, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 375, pkt 3; 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87, cz. II, pkt 3).

Okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że kwestia odsetek z tytułu nieterminowo wypłaconego zasiłku powstała już w 2002 r. Sąd ustalił wówczas prawo skarżącego do zasiłku chorobowego, w wyniku czego ZUS wypłacił zaległe świadczenie 11 października 2002 r. Skarżący nie kwestionował wówczas prawidłowości działań ZUS, w szczególności nie podnosił zarzutu dotyczącego braku wypłaty odsetek z tytułu nieterminowo wypłaconego zasiłku. O ile zatem już w 2002 r. kwestia niewypłaconych odsetek mogła stanowić podstawę naruszenia konstytucyjnego prawa do ochrony własności, skarżący nie podjął działań zmierzających do uzyskania ochrony tego prawa na drodze sądowej.

W badanej sprawie skarżący wskazuje na naruszenie konstytucyjnego prawa do ochrony własności. W jego opinii źródłem naruszenia tego prawa jest zbyt krótki okres przedawnienia roszczeń z tytułu odsetek od nieterminowo wypłaconego zasiłku chorobowego. Jego argumentacja odnosi się zarówno do braku precyzji kwestionowanego art. 67 ust. 4 ustawy zasiłkowej, jak i mającej występować nierówności okresów przedawnienia roszczeń ubezpieczonych oraz ZUS. Źródłem naruszenia konstytucyjnego prawa do ochrony własności w badanej sprawie nie jest jednak treść kwestionowanego w skardze przepisu ustawy zasiłkowej, ale zachowanie skarżącego. Przewidziana w tym przepisie ochrona interesu prawnego ubezpieczonego, któremu nieterminowo wypłacono świadczenie, uzależniona jest od podjęcia przez niego odpowiednich działań w przeznaczonym na to okresie. Żądanie dokonania hierarchicznej kontroli tego przepisu z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do ochrony własności mogłoby mieć miejsce w sytuacji, w której skarżącemu – mimo podjęcia przez niego stosownych kroków prawnych – nie zapewniono by sądowej ochrony tego prawa w toku zwykłych środków odwoławczych. W badanej sprawie naruszenie prawa do ochrony własności polegające na braku możliwości dochodzenia roszczenia z tytułu odsetek od nieterminowo wypłaconego zasiłku chorobowego związane jest z brakiem podjęcia przez skarżącego działań mających zabezpieczyć jego interes prawny.

3.3. Badana skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań związanych z zasadą subsydiarności. Skarżący nie wyczerpał drogi prawnej, bowiem nie podjął w odpowiednim czasie działań zmierzających do ochrony jego prawa w zakresie odsetek od świadczenia wypłaconego przez ZUS w październiku 2002 r.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji możliwość wykorzystania skargi konstytucyjnej przysługuje jedynie wtedy, gdy wyczerpano dostępne środki prawne umożliwiające podważenie rozstrzygnięcia o konstytucyjnych

wolnościach i prawach jednostki. Brak wypłaty odsetek od nieterminowo wypłaconego zasiłku chorobowego nastąpił w 2002 r. Skarżący nie skorzystał z przysługującego mu prawa do sądu i nie podjął wówczas działań zmierzających do uzyskania kwoty przysługującej mu z tytułu odsetek. Stosowne roszczenie zgłosił dopiero w 2009 r. na skutek wcześniejszych działań ze strony ZUS żądającego zapłaty zaległych składek ubezpieczeniowych.

Skarżący podnosi, że ochrona przysługującego mu prawa majątkowego (tj. prawa do odsetek) w świetle zaskarżonej regulacji nabiera charakteru iluzorycznego. Sam jednak przez 7 lat nie podjął żadnych czynności mających na celu ochronę własnego prawa. Chcąc skorzystać z mechanizmu przewidzianego w art. 79 ust. 1 Konstytucji skarżący powinien wykazać się minimalną starannością w trosce o zabezpieczenie swoich własnych interesów. Minimum staranności stanowiłoby poddanie sądowej ocenie kwestii odsetek od nieterminowo wypłaconego zasiłku chorobowego w 2002 r. Trybunał nie może ani zastępować wymiaru sprawiedliwości, ani nie ma kompetencji do odstąpienia od zasady subsydiarności skargi konstytucyjnej.

3.4. Wskazany przez skarżącego wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z 9 grudnia 2010 r. nie może być traktowany jako ostateczne rozstrzygnięcie o prawie do odsetek z tytułu nieterminowo wypłaconego zasiłku. Nie jest więc ostatecznym rozstrzygnięciem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Taki charakter mógłby mieć jedynie wyrok sądu, wydany w drodze kontroli działań podjętych przez ZUS w 2002 r.

Możliwość rozpatrzenia w 2010 r. sprawy dotyczącej roszczenia o odsetki z tytułu świadczenia wypłaconego w 2002 r. wynika wyłącznie z tego, że skarżący uprzednio nie doprowadził do sądowej oceny swoich praw. Gdyby w 2002 r. skarżący wszedł na drogę sądową w sprawie o odsetki, wówczas sąd okręgowy we wskazanym w skardze wyroku z 9 grudnia 2010 r. nie rozpatrywałby tego konkretnego roszczenia merytorycznie ze względu na ujemną przesłankę procesową (*ne bis in idem*). Również ta okoliczność przemawia za tym, że orzeczenia z 2010 r. nie mogą być uznane za ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc to pod uwagę, zachowanie skarżącego należy uznać za próbę obejścia przepisów art. 46 ustawy o TK oraz wskazanego tam terminu na wniesienie skargi. Zgodnie z tym przepisem skargę konstytucyjną należy wnieść w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W badanej sprawie termin ten mógłby rozpocząć swój bieg w chwili doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia sądowego weryfikującego działania ZUS dotyczące odsetek podjęte w 2002 r.

3.5. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wypowiadał się już na temat podobnych praktyk. Trybunał podkreślał, że wyczerpanie drogi prawnej winno być rozumiane jako konieczność wykorzystania tych środków prawnych, które prowadzą do wydania w sprawie prawomocnego wyroku sądowego, nie zaś kolejnych rozstrzygnięć dotyczących prób uruchamiania nadzwyczajnych środków proceduralnych, takich jak wznowienie postępowania czy rewizja nadzwyczajna (postanowienie o sygn. SK 4/01). W związku z powyższym stwierdzeniem Trybunał uznał za niedopuszczalne próby sanowania terminu do wniesienia skargi przez wnoszenie nadzwyczajnych środków odwoławczych (zob. postanowienia z: 24 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 17/01, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 204; 6 listopada 2002 r., sygn. SK 4/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 85). W powyższych sprawach skarżący wnosili nadzwyczajne środki odwoławcze i po uzyskaniu postanowienia sądu o ich oddaleniu wnosili skargę konstytucyjną, wskazując to postanowienie jako ostateczne orzeczenie o swoich wolnościach i prawach. W powyższych sprawach Trybunał uznał taką praktykę za niedopuszczalną. Przyzwolenie na nią doprowadziłoby do sytuacji, w której zawsze i w każdym czasie istniałaby możliwość uzyskania „ostatecznego orzeczenia” wyłącznie dla potrzeb skargi konstytucyjnej.

Stanowisko Trybunału wyrażone w przywołanych powyżej sprawach ma analogiczne zastosowanie do badanej skargi konstytucyjnej. Także w tym wypadku skarżący nie wykorzystał możliwości terminowego wyczerpania dostępnych środków prawnych ochrony przysługującego mu prawa do ochrony własności. Obecnie stara się, wszczynając postępowanie sądowe, sanować ten fakt, licząc na skuteczne zainicjowanie postępowania przed Trybunałem. Taka próba musi być uznana za próbę obejścia normy wynikającej z art. 46 ustawy o TK.

3.6. Na marginesie poczynionych ustaleń Trybunał stwierdził, że badana skarga konstytucyjna opiera się na zasadniczym nieporozumieniu w tej części, jaka stanowi o istocie zarzutu stawianego przez skarżącego. Powołując się na art. 32 ust. 1 Konstytucji, przedstawia on w skardze dwie sytuacje, których nie można uznawać za podobne.

W czerwcu 2009 r. ZUS domagał się zapłaty zaległych składek wraz z odsetkami. W takiej sytuacji odsetki, jako świadczenie uboczne, przedawniają się wraz ze świadczeniem głównym. Skarżący natomiast próbuje chronić swoje prawa majątkowe jedynie w zakresie odsetek, ponieważ świadczenie główne zostało wykonane 11 października 2002 r. z chwilą wypłaty zasiłku chorobowego po wyroku sądowym. Od tego momentu odsetki

stanowiły świadczenie samodzielne, co skutkuje tym, że przedawnienie świadczenia głównego nie ma wpływu na ich przedawnienie. Sytuacja skarżącego różni się zatem od sytuacji ZUS. Odsetki skarżącego stały się samodzielne i przedawniły się odrębnie od przedawnienia świadczenia głównego. Odsetki ZUS były natomiast nadal związane ze świadczeniem głównym. Skarżący nie wykazał zatem, że w jego sprawie nastąpiło nierówne traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnych sytuacjach. Nie udowodnił przez to naruszenia swoich konstytucyjnych praw.

#### 4. Konkluzja.

Niedopuszczalność merytorycznej kontroli zarzutów przedstawionych w badanej skardze konstytucyjnej wynika z braku dochowania zasady subsydiarności skargi oraz nieprawidłowego określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. W rezultacie badana skarga nie czyni zadość wymogom określonym w art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, co uzasadnia wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



**SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR**

sygn.		poz.	str.
K 39/12	– wyrok z dnia 20 stycznia 2015 r.,	2	19
K 11/13	– postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	3	36
K 13/13	– postanowienie z dnia 21 stycznia 2015 r.,	8	79
K 44/13	– postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	4	38
P 7/12	– postanowienie z dnia 15 stycznia 2015 r.,	7	62
P 9/14	– postanowienie z dnia 14 stycznia 2015 r.,	6	56
SK 34/12	– wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r.,	1	1
SK 34/12	– postanowienie z dnia 28 stycznia 2015 r.,	9	87
SK 17/13	– postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r.,	5	46
SK 15/14	– postanowienie z dnia 28 stycznia 2015 r.,	10	88

## 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. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2), p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3), p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5), p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6), p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7), p. 28.01.2015, SK 34/12 (poz. 9), p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 7** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 20** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4), p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

**art. 21 ust. 1 i 2** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

**art. 22** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. 31 ust. 3** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2), p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5), p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 32** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

**art. 32 ust. 1** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7), p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 35** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 40-42** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 45** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 45 ust. 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7), p. 28.01.2015, SK 34/12 (poz. 9)

**art. 47** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2), p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 51 ust. 1 i 5** – p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 51 ust. 2 i 4** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 64** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 64 ust. 1 i 3** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

**art. 64 ust. 2** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 67** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 67 ust. 1** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 68** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 76** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 78** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7), p. 28.01.2015, SK 34/12 (poz. 9)

**art. 79 ust. 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5), p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 90** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 92 ust. 1** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. 94** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. 104 ust. 1** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 108** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 112** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 121 ust. 2** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 124** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 163** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. 166 ust. 1** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. 175** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 175 ust. 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 176 ust. 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), p. 28.01.2015, SK 34/12 (poz. 9)

**art. 188** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3), p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

**art. 190 ust. 4** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 191 ust. 1 pkt 1** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

**art. 193** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6), p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

II

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**USTAWA z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654):

**art. 3** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

**art. 24 ust. 2** – p. 28.01.2015, SK 34/12 (poz. 9)

**art. 32 ust. 1 pkt 4** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4), p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 39 ust. 1 pkt 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2), p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3), p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4), p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5), p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6), p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7), p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8), p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 46** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

**art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

III

**INNE AKTY NORMATYWNE**

USTAWA z dnia 25 maja 1951 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106, ze zm.):  
**ogólnie** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.):

**art. 13 § 2** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 56** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 365 § 1** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 390 § 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 394** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 397 § 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 399 § 2** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 401<sup>1</sup>** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 505<sup>32</sup> § 1** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 505<sup>36</sup> § 1** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 505<sup>37</sup> § 2** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 783 § 4** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 787** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 825 pkt 2** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 840 § 1** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

USTAWA z dnia 16 grudnia 1972 r. o **odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji** (Dz. U. Nr 53, poz. 345, ze zm.):

**ogólnie** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

USTAWA z dnia 26 czerwca 1974 r. – **Przepisy wprowadzające Kodeks pracy** (Dz. U. Nr 24, poz. 142, ze zm.):

**art. XII § 1** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. XII § 2** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

USTAWA z dnia 26 października 1982 r. o **wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi** (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.):

**ogólnie** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

**art. 4<sup>1</sup> ust. 3** – p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 25** – p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 26 ust. 3** – p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

USTAWA z dnia 7 kwietnia 1989 r. – **Prawo o stowarzyszeniach** (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.):  
**ogólnie** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

USTAWA z dnia 24 maja 1989 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. Nr 33, poz. 176, ze zm.):  
**ogólnie** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)  
**art. 50** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.):  
**art. 40** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

USTAWA z dnia 17 maja 1990 r. **o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw** (Dz. U. Nr 34, poz. 198, ze zm.):

**art. 22** – p. 13.01.2015, K 44/13 (poz. 4)

USTAWA z dnia 14 lutego 1991 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. Nr 22, poz. 91, ze zm.):

**art. 1 § 1** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 6** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 49** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 82** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

**art. 83 § 1 i 2** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1), p. 28.01.2015, SK 34/12 (poz. 9)

**art. 110** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1)

USTAWA z dnia 24 sierpnia 1991 r. **o ochronie przeciwpożarowej** (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, ze zm.):

**art. 26 ust. 1** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

**art. 32 ust. 3 pkt 2** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

USTAWA z dnia 23 grudnia 1994 r. **o Najwyższej Izbie Kontroli** (Dz. U. z 2012 r. poz. 82):

**art. 2-4** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 5** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 28** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.):

**art. 112 ust. 3** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. **o ochronie danych osobowych** (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.):

**art. 23 ust. 1 pkt 2** – p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

**art. 27 ust. 1** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

**art. 27 ust. 2 pkt 2** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Ordynacja podatkowa** (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.):

**art. 70 § 1** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

USTAWA z dnia 13 października 1998 r. **o systemie ubezpieczeń społecznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.):

**art. 23 ust. 1** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

USTAWA z dnia 25 czerwca 1999 r. **o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa** (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.):

**art. 67 ust. 4** – p. 28.01.2015, SK 15/14 (poz. 10)

USTAWA z dnia 6 września 2001 r. o **dostępie do informacji publicznej** (Dz. U. z 2014 r. poz. 782):  
**ogólnie** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

USTAWA z dnia 30 października 2002 r. o **zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach** (Dz. U. z 2013 r. poz. 737):  
**ogólnie** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

USTAWA z dnia 10 kwietnia 2003 r. o **szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych** (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.):  
**art. 1** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)  
**art. 11a ust. 1** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)  
**art. 11f ust. 1** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)  
**art. 12** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)  
**art. 23** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

USTAWA z dnia 22 grudnia 2004 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych** (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98):  
**ogólnie** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

USTAWA z dnia 28 lipca 2005 r. o **kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.):  
**art. 19 ust. 2 pkt 2** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

USTAWA z dnia 29 lipca 2005 r. o **przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie** (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.):  
**art. 9c ust. 1** – p. 21.01.2015, K 13/13 (poz. 8)

USTAWA z dnia 3 października 2008 r. o **udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko** (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.):  
**ogólnie** – p. 13.01.2015, SK 17/13 (poz. 5)

USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. – **Kodeks wyborczy** (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.):  
**art. 279 § 1** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

USTAWA z dnia 20 lutego 2013 r. o **ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji**, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 283):  
**ogólnie** – p. 13.01.2015, K 11/13 (poz. 3)

USTAWA z dnia 10 maja 2013 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. poz. 654):  
**ogólnie** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

USTAWA z dnia 7 lutego 2014 r. o **zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. poz. 293):  
**ogólnie** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

USTAWA z dnia 4 kwietnia 2014 r. o **świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą** (Dz. U. poz. 616):  
**ogólnie** – p. 14.01.2015, P 9/14 (poz. 6)

KONWENCJA o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284):

**art. 6 ust. 1** – p. 15.01.2015, P 7/12 (poz. 7)

**art. 8** – w. 20.01.2015, K 39/12 (poz. 2)

ROZPORZĄDZENIE Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – **Prawo o notariacie** (Dz. U. Nr 84, poz. 609, ze zm.):

**ogólnie** – w. 13.01.2015, SK 34/12 (poz. 1).

*Opracowanie:  
Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego*

## SKOROWIDZ RZECZOWY

### **Autonomia informacyjna [zasada] (art. 51**

#### **Konstytucji):**

- ograniczenia:
  - niezbędność (konieczność) dla ochrony interesu publicznego; zob.: Proporcjonalność [zasada] (art. 31 Konstytucji) / test proporcjonalności: w. 20.01.2015, sygn. K 39/12, poz. 2

### **Danych osobowych prawo:**

- dane wrażliwe (delikatne, sensytywne): w. 20.01.2015, sygn. K 39/12, poz. 2

### **Publiczne gospodarcze prawo:**

- gospodarka nieruchomościami: p. 13.01.2015, sygn. SK 17/13, poz. 4
  - pominięcie prawodawcze (legislacyjne); zob.: Hierarchiczna kontrola zgodności aktów normatywnych / kontrola: p. 13.01.2015, sygn. SK 17/13, poz. 4

### **Najwyższa Izba Kontroli (art. 202-207**

#### **Konstytucji):**

- dane wrażliwe (delikatne, sensytywne); zob.: Danych osobowych prawo: w. 20.01.2015, sygn. K 39/12, poz. 2

### **Notariusze:**

- czynności notarialne: w. 13.01.2015, sygn. SK 34/12, poz. 1
  - odmowa wykonania: w. 13.01.2015, sygn. SK 34/12, poz. 1
  - kontrola sądowa: w. 13.01.2015, sygn. SK 34/12, poz. 1

### **Prawo do sądu [zasada] (art. 45 Konstytucji):**

- rozstrzyganie spraw przez organy pozasądowe: w. 13.01.2015, sygn. SK 34/12, poz. 1

### **Pytanie prawne:**

- przesłanki dopuszczalności:
  - funkcjonalna, wznowienie postępowania; zob.: Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego: p. 15.01.2015, sygn. P 7/12, poz. 7

### **Służby mundurowe:**

- straż pożarna:
  - ochotnicza straż pożarna: p. 14.01.2015, sygn. P 9/14, poz. 6; zob.: Zabezpieczenia społecznego prawo / zasitek: p. 14.01.2015, sygn. P 9/14, poz. 6

### **Spółeczna gospodarka rynkowa [zasada] (art. 20**

#### **Konstytucji):**

- działalność gospodarcza [wolność]:
  - ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji): p. 13.01.2015, sygn. K 44/13, poz. 4

### **Zabezpieczenia społecznego prawo:**

- zasitek:
  - chorobowy: p. 14.01.2015, sygn. P 9/14, poz. 6

### **Zaskarżalność rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji [zasada] (art. 78 Konstytucji):**

- w. 13.01.2015, sygn. SK 34/12, poz. 1.

*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