



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2014 r.

Nr 4 (71)

TREŚĆ: ORZECZENIA KOŃCZĄCE ROZPOZNANIE WSTĘPNE

poz.

str.

## POSTANOWIENIA W SPRAWACH WNIOSEKOWYCH

|                                                 |                     |     |
|-------------------------------------------------|---------------------|-----|
| 250 – postanowienie z dnia 24 kwietnia 2013 r., | sygn. Tw 14/12..... | 677 |
| 251 – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,    | sygn. Tw 14/12..... | 683 |
| 252 – postanowienie z dnia 4 kwietnia 2014 r.,  | sygn. Tw 42/12..... | 688 |
| 253 – postanowienie z dnia 24 lipca 2014 r.,    | sygn. Tw 42/12..... | 697 |
| 254 – postanowienie z dnia 28 maja 2013 r.,     | sygn. Tw 43/12..... | 703 |
| 255 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,    | sygn. Tw 43/12..... | 706 |
| 256 – postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r.,   | sygn. Tw 12/13..... | 709 |
| 257 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,    | sygn. Tw 12/13..... | 712 |
| 258 – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,    | sygn. Tw 12/14..... | 715 |

## POSTANOWIENIA W SPRAWACH SKARGOWYCH

|                                                    |                       |     |
|----------------------------------------------------|-----------------------|-----|
| 259 – postanowienie z dnia 15 lutego 2012 r.,      | sygn. Ts 37/11 .....  | 717 |
| 260 – postanowienie z dnia 5 sierpnia 2014 r.,     | sygn. Ts 37/11 .....  | 722 |
| 261 – postanowienie z dnia 18 lipca 2013 r.,       | sygn. Ts 326/11 ..... | 728 |
| 262 – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 326/11 ..... | 731 |
| 263 – postanowienie z dnia 2 października 2013 r., | sygn. Ts 82/12 .....  | 732 |
| 264 – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 82/12 .....  | 738 |
| 265 – postanowienie z dnia 27 stycznia 2014 r.,    | sygn. Ts 90/12 .....  | 743 |
| 266 – postanowienie z dnia 18 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 90/12 .....  | 748 |
| 267 – postanowienie z dnia 26 listopada 2013 r.,   | sygn. Ts 102/12 ..... | 750 |
| 268 – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 102/12 ..... | 752 |
| 269 – postanowienie z dnia 25 marca 2013 r.,       | sygn. Ts 153/12 ..... | 754 |
| 270 – postanowienie z dnia 31 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 153/12 ..... | 760 |
| 271 – postanowienie z dnia 12 grudnia 2013 r.,     | sygn. Ts 156/12 ..... | 762 |
| 272 – postanowienie z dnia 29 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 156/12 ..... | 765 |
| 273 – postanowienie z dnia 20 listopada 2013 r.,   | sygn. Ts 197/12 ..... | 768 |
| 274 – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 197/12 ..... | 771 |
| 275 – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,    | sygn. Ts 204/12 ..... | 774 |
| 276 – postanowienie z dnia 10 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 204/12 ..... | 777 |
| 277 – postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,     | sygn. Ts 209/12 ..... | 779 |
| 278 – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 209/12 ..... | 782 |
| 279 – postanowienie z dnia 5 września 2013 r.,     | sygn. Ts 219/12 ..... | 784 |
| 280 – postanowienie z dnia 9 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 219/12 ..... | 786 |
| 281 – postanowienie z dnia 3 kwietnia 2014 r.,     | sygn. Ts 220/12 ..... | 788 |
| 282 – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 220/12 ..... | 791 |
| 283 – postanowienie z dnia 15 lipca 2013 r.,       | sygn. Ts 252/12 ..... | 794 |
| 284 – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 252/12 ..... | 799 |
| 285 – postanowienie z dnia 20 stycznia 2014 r.,    | sygn. Ts 254/12 ..... | 803 |
| 286 – postanowienie z dnia 5 sierpnia 2014 r.,     | sygn. Ts 254/12 ..... | 807 |
| 287 – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,    | sygn. Ts 45/13 .....  | 810 |
| 288 – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 45/13 .....  | 813 |
| 289 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,       | sygn. Ts 52/13 .....  | 816 |
| 290 – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2014 r.,    | sygn. Ts 68/13 .....  | 819 |

|                                                     |                      |     |
|-----------------------------------------------------|----------------------|-----|
| 291 – postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r.,         | sygn. Ts 68/13.....  | 823 |
| 292 – postanowienie z dnia 11 grudnia 2013 r.,      | sygn. Ts 71/13.....  | 825 |
| 293 – postanowienie z dnia 28 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 71/13.....  | 827 |
| 294 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 105/13..... | 829 |
| 295 – postanowienie z dnia 9 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 119/13..... | 832 |
| 296 – postanowienie z dnia 31 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 119/13..... | 835 |
| 297 – postanowienie z dnia 9 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 120/13..... | 837 |
| 298 – postanowienie z dnia 31 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 120/13..... | 840 |
| 399 – postanowienie z dnia 20 września 2013 r.,     | sygn. Ts 131/13..... | 842 |
| 300 – postanowienie z dnia 17 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 131/13..... | 844 |
| 301 – postanowienie z dnia 14 sierpnia 2014 r.,     | sygn. Ts 135/13..... | 846 |
| 302 – postanowienie z dnia 30 kwietnia 2014 r.,     | sygn. Ts 142/13..... | 852 |
| 303 – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 142/13..... | 854 |
| 304 – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,     | sygn. Ts 143/13..... | 856 |
| 305 – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 143/13..... | 859 |
| 306 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 146/13..... | 861 |
| 307 – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 146/13..... | 863 |
| 308 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 147/13..... | 865 |
| 309 – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 147/13..... | 868 |
| 310 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 148/13..... | 870 |
| 311 – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 148/13..... | 872 |
| 312 – postanowienie z dnia 5 lutego 2014 r.,        | sygn. Ts 158/13..... | 874 |
| 313 – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 158/13..... | 876 |
| 314 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 159/13..... | 878 |
| 315 – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 159/13..... | 880 |
| 316 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 161/13..... | 882 |
| 317 – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 161/13..... | 885 |
| 318 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 162/13..... | 887 |
| 319 – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 162/13..... | 889 |
| 320 – postanowienie z dnia 15 listopada 2013 r.,    | sygn. Ts 166/13..... | 891 |
| 321 – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 166/13..... | 894 |
| 322 – postanowienie z dnia 11 sierpnia 2014 r.,     | sygn. Ts 168/13..... | 896 |
| 323 – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 169/13..... | 900 |
| 324 – postanowienie z dnia 2 września 2013 r.,      | sygn. Ts 172/13..... | 903 |
| 325 – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 172/13..... | 906 |
| 326 – postanowienie z dnia 10 października 2013 r., | sygn. Ts 186/13..... | 908 |
| 327 – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 186/13..... | 909 |
| 328 – postanowienie z dnia 8 listopada 2013 r.,     | sygn. Ts 196/13..... | 911 |
| 329 – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,         | sygn. Ts 196/13..... | 914 |
| 330 – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | sygn. Ts 204/13..... | 915 |
| 331 – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 204/13..... | 917 |
| 332 – postanowienie z dnia 11 października 2013 r., | sygn. Ts 218/13..... | 918 |
| 333 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 218/13..... | 919 |
| 334 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 230/13..... | 921 |
| 335 – postanowienie z dnia 20 listopada 2013 r.,    | sygn. Ts 231/13..... | 924 |
| 336 – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,         | sygn. Ts 231/13..... | 927 |
| 337 – postanowienie z dnia 28 maja 2014 r.,         | sygn. Ts 235/13..... | 930 |
| 338 – postanowienie z dnia 18 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 235/13..... | 931 |
| 339 – postanowienie z dnia 13 sierpnia 2014 r.,     | sygn. Ts 238/13..... | 932 |
| 340 – postanowienie z dnia 29 sierpnia 2014 r.,     | sygn. Ts 282/13..... | 936 |
| 341 – postanowienie z dnia 16 kwietnia 2014 r.,     | sygn. Ts 286/13..... | 939 |
| 342 – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 286/13..... | 942 |
| 343 – postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,       | sygn. Ts 311/13..... | 944 |
| 344 – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 311/13..... | 947 |
| 345 – postanowienie z dnia 7 lipca 2014 r.,         | sygn. Ts 313/13..... | 949 |
| 346 – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | sygn. Ts 314/13..... | 951 |

|                                                 |                       |     |
|-------------------------------------------------|-----------------------|-----|
| 347 – postanowienie z dnia 16 maja 2014 r.,     | sygn. Ts 315/13 ..... | 956 |
| 348 – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,    | sygn. Ts 315/13 ..... | 958 |
| 349 – postanowienie z dnia 17 marca 2014 r.,    | sygn. Ts 327/13 ..... | 960 |
| 350 – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,     | sygn. Ts 327/13 ..... | 962 |
| 351 – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,     | sygn. Ts 10/14 .....  | 963 |
| 352 – postanowienie z dnia 7 kwietnia 2014 r.,  | sygn. Ts 22/14 .....  | 966 |
| 353 – postanowienie z dnia 11 lipca 2014 r.,    | sygn. Ts 22/14 .....  | 968 |
| 354 – postanowienie z dnia 19 maja 2014 r.,     | sygn. Ts 29/14 .....  | 971 |
| 355 – postanowienie z dnia 16 lipca 2014 r.,    | sygn. Ts 29/14 .....  | 973 |
| 356 – postanowienie z dnia 11 kwietnia 2014 r., | sygn. Ts 43/14 .....  | 975 |
| 357 – postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r.,     | sygn. Ts 43/14 .....  | 977 |
| 358 – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,     | sygn. Ts 56/14 .....  | 978 |
| 359 – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2014 r.,  | sygn. Ts 58/14 .....  | 980 |
| 360 – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,    | sygn. Ts 58/14 .....  | 982 |
| 361 – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,     | sygn. Ts 67/14 .....  | 984 |
| 362 – postanowienie z dnia 30 kwietnia 2014 r., | sygn. Ts 73/14 .....  | 986 |
| 363 – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,    | sygn. Ts 73/14 .....  | 989 |
| 364 – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,    | sygn. Ts 129/14 ..... | 991 |
| Skorowidz orzeczeń według sygnatur. ....        |                       | 994 |



## 250

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 24 kwietnia 2013 r.  
**Sygn. akt Tw 14/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy o zbadanie zgodności:

§ 29, § 30 i § 31 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

UZASADNIENIE

5 marca 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy (dalej: Zjazd) o zbadanie zgodności § 29, § 30 i § 31 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484; dalej: załącznik) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, czy Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL) podjęła działania zmierzające do zmiany ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (art. 137 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach); wyjaśnienie, z czego Zjazd wywodzi legitymację do reprezentowania interesów świadczeniodawców zrzeszonych w organizacjach świadczeniodawców (art. 137 ust. 2-4 ustawy o świadczeniach), w stosunku do których odniesie skutek usunięcie § 29, § 30, § 31 załącznika z porządku prawnego, w szczególności wykazanie, że Zjazd został umocowany przez te organizacje do wystąpienia w ich imieniu do Trybunału o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów; wykazanie, że osoby, które złożyły podpisy pod uchwałą Zjazdu z 25 lutego 2012 r., zostały wybrane na delegatów na Zjazd zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.; dalej: ustawa o izbach); doręczenie oryginału oraz 4 (czterech) odpisów wyciągu z protokołu posiedzenia Zjazdu z 25 lutego 2012 r. wraz z listą obecności; doręczenie oryginału oraz 4 (czterech) odpisów uchwały NRL w sprawie zwołania Zjazdu, podjętej na podstawie powołanego we wniosku (w części zatytułowanej „Uzasadnienie prawa Krajowego Zjazdu Lekarzy do wystąpienia z niniejszym wnioskiem”) art. 37 ust. 5 ustawy o izbach.

W piśmie z 23 lipca 2012 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Tym samym

wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – eliminację spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, który z jego organów jest legitymowany do wystąpienia z wnioskiem i tym samym uprawniony do podjęcia stosownej uchwały w tej sprawie. Podstawą wskazania takiego organu są przepisy ustawy, a w przypadku, gdy ustawa nie reguluje tej kwestii – postanowienia statutu. (zob. postanowienia z: 9 czerwca 2004 r. i 8 września 2004 r., Tw 33/03, OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 227 i 228; 9 czerwca 2004 r., Tw 2/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 258).

2.1. Wnioskodawca doręczył Trybunałowi uchwałę nr 1 z 25 lutego 2012 r. Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy „w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”. We wniosku, w części zatytułowanej „Uzasadnienie prawa Krajowego Zjazdu Lekarzy do wystąpienia z niniejszym wnioskiem”, wnioskodawca przekonuje, że „Krajowy Zjazd Lekarzy, stosownie do art. 35 pkt 1 oraz art. 37 ust. 4 i 5 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (...) stanowi ogólnokrajową władzę samorządu lekarskiego, który jest samorządem zawodowym lekarzy”. Zgodnie z art. 35 pkt 1 ustawy o izbach, Krajowy Zjazd Lekarzy jest organem Naczelnej Izby Lekarskiej. W myśl art. 37 ust. 4 ustawy o izbach Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Lekarzy jest zwoływany przez NRL. Co szczególnie istotne dla rozpatrywanej sprawy, stosownie do art. 37 ust. 5 ustawy o izbach Nadzwyczajny Zjazd Lekarzy obraduje wyłącznie nad sprawami, dla których został zwołany.

Wnioskodawca doręczył Trybunałowi uchwałę nr 2/11/IV NRL z 4 lutego 2011 r. „w sprawie zwołania Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy” oraz uchwałę nr 30/11/VI NRL z 16 grudnia 2011 r. „w sprawie zmiany uchwały nr 2/11/VI Naczelnej Rady Lekarskiej z 4 lutego 2011 r. w sprawie zwołania Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy”, z których wynika, że – wbrew powołanemu we wniosku art. 37 ust. 5 ustawy o izbach – wśród spraw mających być przedmiotem obrad Zjazdu w dniach 24-25 lutego 2012 r. nie znalazła się kwestia podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Skoro tak, to Zjazd nie był uprawniony podjąć 25 lutego 2012 r. uchwały „w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uchwały nr 1 z 25 lutego 2012 r. nie można traktować jako podstawy prawnej wniosku, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 5 marca 2012 r., a złożonego w rozpatrywanej sprawie wniosku nie można uznać za pochodzący od organu legitymowanego do podjęcia uchwały w kwestii hierarchicznej kontroli zgodności norm. Okoliczności powyższe uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na przesłankę niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na marginesie należy zasygnalizować, że trudno zrozumieć, dlaczego jako podstawę powołanych uchwał NRL wskazano art. 39 ustawy o izbach, skoro kwestii zwoływania Zjazdu przez NRL poświęcony jest odrębny art. 37 ust. 4 tej ustawy.

2.2. Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na rozbieżności pomiędzy treścią doręczonej Trybunałowi uchwały Zjazdu „w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” a jej brzmieniem uzgodnionym i przegłosowanym podczas obrad Zjazdu 25 lutego 2012 r.

Z doręczonego przez wnioskodawcę wyciągu ze stenogramu Zjazdu, „odbytego (...) w dniach 24-25 lutego 2012 r.” wynika, że wiceprzewodnicząca Komisji Uchwał i Wniosków „odczytała projekt uchwały” w brzmieniu: „Zjazd upoważnia Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (...) do reprezentowania samorządu lekarskiego przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie, z prawem udzielania pełnomocnictwa (§ 2)”. W aktach sprawy znajduje się uchwała Zjazdu w brzmieniu: „upoważnić Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (...) do sporządzenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego i reprezentowania Naczelnej Izby Lekarskiej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawie wniosku, o którym mowa w § 1, z prawem udzielenia pełnomocnictwa”.

W ocenie Trybunału nie sposób nie dostrzec, że treść uchwały doręczonej Trybunałowi została niejako uzupełniona o upoważnienie Prezesa NRL „do sporządzenia wniosku” nieprzewidziane w tekście uchwały przegłosowanej przez Zjazd.

Wymaga nadto podkreślenia, że wyciąg ze stenogramu Zjazdu dowodzi, że wniosek był gotowy przed podjęciem uchwały przez Zjazd. Świadczy o tym wypowiedź Prezesa NRL, który przyznaje, że „ten tekst, który Państwo [delegacji] widzicie jest tekstem w wyniku uzgodnienia pomiędzy mną a kolegą (...), a ja przyjmuję wniosek, który kolega (...) ma gotowy. Oczywiście zapraszam do zapoznania się z tym wnioskiem, ale w tej chwili rozpatrywanie tego, co jest tam napisane naprawdę nie ma sensu, i my we dwóch zachęcamy Państwa do zagłosowania na tak”.

Powyższe okoliczności pozwalają stwierdzić, że wniosek musiał istnieć przed podjęciem uchwały, a tym samym nie mógł zostać sporządzony na podstawie i w wykonaniu tejże uchwały.

Należy zatem uznać, że w następstwie przedstawionego wyżej sposobu działania nie doszło do skutecznego złożenia przez Zjazd oświadczenia woli w sprawie wystąpienia z wnioskiem. Trybunał, związany zasadą legalizmu, nie może bowiem akceptować takiego postępowania, które prowadzi do przyznania podmiotowi innemu niż wskazany w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji prawa decydowania o treści złożonego wniosku i zainicjowania tym samym postępowania w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm.

Z powyższych względów wniosku, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 5 marca 2012 r., nie można uznać za pochodzący od podmiotu uprawnionego (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że we wniosku wyraźnie podkreślono, iż „§ 29-31 załącznika (...) są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że ich treść przekracza upoważnienie zawarte w ustawie, na podstawie którego rozporządzenie z załącznikiem zostało wydane. Przepisem zawierającym upoważnienia do wydania przedmiotowego rozporządzenia jest art. 137 ust. 9 ustawy (...) o świadczeniach (...). Można jednak uznać, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są zawarte w całym Dziale VI wspomnianej ustawy (...), a w szczególności w art. 136, który precyzuje co powinna (w szczególności) określać umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej”. We wniosku powołane zostały także art. 171 ust. 1 oraz art. 183 ustawy o świadczeniach.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że inicjator postępowania sądowokonstytucyjnego, który zarzuca, że określony przepis aktu podstawowego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza przepisy ustawowe, powinien te przepisy ustawowe wskazać (por. wyroki TK z 29 czerwca 2004 r., U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60 oraz 30 kwietnia 2009 r., U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56).

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że żaden z przepisów ustawowych, które zostały powołane we wniosku, nie został wskazany jako wzorzec kontroli w uchwale nr 1 Zjazdu z 25 lutego 2012 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w tym zakresie wniosek pochodzi od podmiotu nieuprawnionego.

4. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że organizacje zawodowe jako zrzeszenia przedstawicieli określonego zawodu (np. zaufania publicznego) mogą domagać się kontroli wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują zasady wykonywania danej profesji (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). To zatem konieczność obrony interesów ściśle zawodowych uzasadnia przyznanie ogólnokrajowym władzom tychże organizacji legitymacji ograniczonej rzeczowo, pozostawiając podmiotom legitymowanym generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) inicjowanie kontroli norm, uzasadnione ochroną interesu ogólnospołecznego (ogólnonarodowego).

4.1. Wnioskodawca przekonuje, że „przedmiotem wniosku Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy są przepisy rozporządzenia, które dotyczą świadczeniodawców czyli – zgodnie z art. 5 pkt 41 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (...) – między innymi: podmiotów wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej. Do podmiotów tych – zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o działalności leczniczej z 15 kwietnia 2011 r. (...) – należą między innymi lekarze, wykonujący swój zawód w ramach działalności leczniczej, po wpisaniu do rejestru prowadzonego przez samorząd lekarski (odpowiednią okręgową radę lekarską). Niewątpliwie zatem zaskarżone przepisy aktu normatywnego dotyczą spraw objętych zakresem działania samorządu lekarskiego. Spełniony zatem jest warunek zawarty w art. 191 ust. 2 Konstytucji”.

4.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela przytoczonego stanowiska wnioskodawcy z następujących względów. Trybunał zwraca przede wszystkim uwagę, że – zgodnie z art. 5 pkt 41 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach) – świadczeniodawcą jest podmiot wykonujący działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, tj. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.; dalej: ustawa o działalności leczniczej), niezależnie od tego, czy jest osobą fizyczną wykonującą zawód lekarza.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że podmiotami wykonującymi działalność leczniczą są nie tylko lekarze prowadzący działalność leczniczą w formie jednoosobowej działalności gospodarczej (indywidualna praktyka lekarska) czy w formie spółki cywilnej, spółki jawnej albo spółki partnerskiej (grupowa praktyka lekarska) (art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej), ale także pielęgniarki i położne w wymienionych formach (art. 5 ust. 2 pkt 2 tej ustawy) oraz podmioty lecznicze, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności leczniczej. W myśl art. 4 ustawy

o działalności leczniczej podmiotami leczniczymi są: po pierwsze, przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej; po drugie, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; po trzecie, jednostki budżetowe, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej; po czwarte, instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618); po piąte, fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej; po szóste, kościoły, kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe – w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą. Wymaga nadto przypomnienia, że świadczeniobiorcą jest także podmiot realizujący czynności z zakresu zaopatrzenia w środki pomocnicze i wyroby medyczne będące przedmiotami ortopedycznymi (art. 5 pkt 41 lit. d ustawy o świadczeniach).

4.3. Analiza zaskarżonych postanowień § 29, § 30 i § 31 załącznika pozwala stwierdzić, że odnoszą się one do umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawieranych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej: Fundusz) ze świadczeniodawcami. Przepisy te regulują stosunki prawne pomiędzy świadczeniodawcami a Funduszem, nie dotyczą zaś spraw, w obronie których może występować do Trybunału Konstytucyjnego samorząd lekarski.

4.4. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie relewantne jest posiadanie statusu świadczeniodawcy, nie zaś statusu lekarza. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie można utożsamiać ze sobą tych dwu kategorii podmiotów (zob. doręczone NRL postanowienia TK z 12 kwietnia i 18 grudnia 2012 r., Tw 26/11). Co znamienne, sam ustawodawca w art. 137 ustawy o świadczeniach dokonał wyraźnego rozróżnienia pomiędzy samorządem lekarskim (ust. 2) a organizacjami świadczeniodawców (ust. 2-4).

4.5. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zaskarżone przepisy odnoszą się do wynikających z umów z Funduszem zobowiązań podmiotów (świadczeniodawców), które – w odróżnieniu od członków samorządu lekarskiego – nie muszą być osobami fizycznymi.

W ocenie Trybunału, o ile tylko uprawniona osoba fizyczna może wystawiać recepty, o tyle odpowiedzialność za wystawienie recepty osobom nieuprawnionym lub w przypadkach nieuzasadnionych ponosi świadczeniodawca (§ 31 załącznika). Chodzi zatem o odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (kara umowna), nie zaś o odpowiedzialność zawodową lekarza. O tej ostatniej rozstrzyga bowiem w ramach sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu sąd lekarski, orzekając na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o izbach następujące kary: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych ochrony zdrowia na okres od roku do pięciu lat, ograniczenie zakresu czynności w wykonywaniu zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat, zawieszenie prawa wykonywania zawodu na okres od roku do pięciu lat, pozbawienie prawa wykonywania zawodu.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy poddane kontroli nie kształtują statusu lekarza jako osoby fizycznej. W ocenie Trybunału, zaskarżone uregulowania nie dotyczą zatem spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na przesłankę niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.6. W ocenie Trybunału, nie można zapominać, że warunkiem *sine qua non* przynależności do samorządu lekarskiego jako organizacji zawodowej jest bycie lekarzem (osoba fizyczna posiadająca kwalifikacje i uprawnienia zawodowe) nie zaś świadczeniodawcą (podmiot udzielający świadczeń opieki zdrowotnej – także osoba fizyczna nieposiadająca kwalifikacji i zawodowych uprawnień lekarskich oraz osoba prawna). Wymaga podkreślenia, że samorząd lekarski reprezentuje osoby wykonujące zawód lekarza w aspekcie sprawowania pieczy nad należytych jego wykonywaniem.

Zdaniem Trybunału, niewskazanie w uchwale Zjazdu z 25 lutego 2012 r. ani w samym wniosku wzorca kontroli adekwatnego z perspektywy organizacji zawodowej oraz ograniczenie żądania kontroli do art. 92 ust. 1 Konstytucji świadczą dobitnie o występowaniu w interesie świadczeniodawców, nie zaś w interesie zawodowym lekarzy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że Zjazd nie mógł powołać w uchwale ani we wniosku, kluczowego dla obrony twierdzenia o występowaniu w interesie zawodowym, art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli postanowień § 29, § 30 i § 31 załącznika, skoro zaskarżone przepisy dotyczą umów pomiędzy Funduszem a świadczeniodawcą, nad wykonywaniem których samorząd zawodowy lekarzy nie sprawuje pieczy.



Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności postanowień § 29, § 30, § 31 załącznika odniosłoby skutek, w stosunku do wszystkich świadczeniodawców, niezależnie od tego, czy podmioty udzielające świadczeń to osoby fizyczne będące lekarzami.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wnioskodawca nie kwestionuje, że zaskarżone przepisy dotyczą podmiotów z punktu widzenia ich zobowiązań jako świadczeniodawców, kontrahentów Funduszu (zarzut nierówności stron umowy) i przedsiębiorców. Świadczy o tym stanowisko przedstawione w doręczonym Trybunałowi piśmie Prezesa NRL (który podpisał wniosek do Trybunału), skierowanym do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie zgodności postanowień ogólnych warunków umów z przepisami prawa ochrony konkurencji: „w praktyce Narodowy Fundusz Zdrowia wykorzystuje możliwości zamieszczania w umowach o udzielanie świadczeń zdrowotnych postanowień o karach umownych nie przewidując żadnej możliwości dochodzenia przez świadczeniodawców kar umownych od Funduszu w przypadku niewykonywania przez Fundusz jego obowiązków umownych. (...) Samorząd lekarski nie może biernie przyglądać się dotychczasowemu stanowi rzeczy polegającemu na przerzucaniu odpowiedzialności za finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń opieki zdrowotnej na przedsiębiorców udzielających tych świadczeń, oraz na narzucaniu im rażąco uciążliwych warunków wykonywania tych świadczeń”.

W ocenie Trybunału, nie ulega wątpliwości, że gdyby ustrojodawca chciał objąć interesy świadczeniodawców szczególną ochroną, wyrażającą się w możliwości kierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, przyznałby takie uprawnienie organizacjom powołanym do reprezentowania właśnie takich interesów swoich członków. Skoro ustawodawca konstytucyjny nie przyjął powyższego rozwiązania, to zdolność wnioskowa organizacji zawodowych dotyczy tylko interesów ich członków jako osób fizycznych z perspektywy ich uprawnień i kwalifikacji zawodowych, tym bardziej że istnieją kategorie świadczeniodawców, które nie muszą być osobami fizycznymi wykonującymi profesję lekarza.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przyznanie organizacjom pracodawców, związkom zawodowym oraz organizacjom zawodowym ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej w jednym przepisie (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji) wskazuje, że zakres tego uprawnienia powinien być wyznaczany jednolicie. Skoro organizacje pracodawców ani związki zawodowe nie stanowią uniwersalnej formy zrzeszania się podmiotów gospodarczych, to tym samym nie można postrzegać organizacji zawodowych jako podmiotów, których rolą ustrojową jest ochrona interesów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jako świadczeniodawcy.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawca nie może korzystać z mechanizmu ustanowionego przez art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji w sposób, który prowadziłby do zatarcia granicy pomiędzy zakresami zdolności wnioskowej, z jednej strony – ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, z drugiej zaś – podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Taka wykładnia wymienionych przepisów ustawy zasadniczej doprowadziłaby do rozszerzenia ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej organizacji zawodowych na bliżej nieokreśloną kategorię aktów normatywnych, i w konsekwencji równałaby się z uznaniem przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji za prawnie nieznaczące kryterium oceny legitymacji procesowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro interes świadczeniodawców w rozstrzygnięciu kwestii zgodności z Konstytucją przepisów przewidujących zastrzeganie w umowach o udzielanie świadczeń zdrowotnych kar umownych ma wymiar ogólnospołeczny, to tym samym w celu jego ochrony może występować podmiot legitymowany generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), nie zaś organizacja zawodowa, której w świetle art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji przysługuje ograniczona rzeczowo zdolność wnioskowa.

5. Zdaniem wnioskodawcy, „legitymacja Naczelnej Izby Lekarskiej, w imieniu której Krajowy Zjazd Lekarzy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, jest niezależna od legitymacji organizacji zrzeszających świadczeniodawców i wypływa wprost z treści art. 137 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (...). W myśl powołanego wyżej przepisu Naczelna Rada Lekarska jest uprawniona do udziału w szczególnym trybie opracowywania ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Uprawnienie to jest niezależne od uprawnień jakie ww. przepis przyznaje reprezentatywnym organizacjom świadczeniodawców”.

Odnosząc się do przywołanego stanowiska wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że nie można utożsamiać ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, z uprawnieniami tych podmiotów w procesie stanowienia prawa.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zarzut naruszenia trybu ustanowienia aktu normatywnego opiera się na wskazaniu reguł, którymi powinien się kierować organ stanowiący akt, i wykazaniu, że reguły te zostały złamane. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał specyfikę kontroli trybu stanowienia aktu normatywnego (zob. np. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 30 czerwca 2009 r.,

P 45/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 88; 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). Rzuca ona na legitymację wnioskodawców, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Legitymacja ta ma nadal charakter ograniczony w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. Znaczenie zwrotu „spraw objętych ich zakresem działania” w odniesieniu do kontroli dochowania trybu należy ustalać na podstawie przepisów, które określają uprawnienia podmiotów z ograniczoną legitymacją procesową w procesie stanowienia prawa. Innymi słowy, zarzut naruszenia trybu ustanowienia aktu normatywnego może odnosić się do tych elementów trybu, które dotyczą wnioskodawcy z ograniczoną legitymacją procesową. Wnioskodawca taki może kwestionować naruszenie przyznanych mu uprawnień, np. opiniodawczych, przez organy stanowiące prawo.

Trybunał Konstytucyjny nie odmówiłby samorządowi lekarskiemu (reprezentowanemu jednak przez NRL, nie zaś Zjazd) możliwości domagania się stwierdzenia naruszenia trybu przewidzianego w art. 137 ust. 2, 6 i 9 ustawy o świadczeniach, z zastrzeżeniem spełnienia przez samorząd pewnych wymogów. Samorząd lekarski musiałby dowieść, że ogólne warunki umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zostały przez ministra określone w drodze rozporządzenia, bez uwzględnienia projektu tych warunków lub z uwzględnieniem projektu, który nie został uzgodniony z NRL. Wniosek musiałby pochodzić nie od któregośkolwiek organu Naczelnej Izby Lekarskiej, lecz od tego, któremu przysługują określone uprawnienia w procesie stanowienia prawa, tzn. od NRL.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że samorząd lekarski nie wykazał posiadania legitymacji do występowania o kontrolę dochowania trybu stanowienia rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484) wraz z załącznikiem zawierającym zaskarżone § 29, § 30 i § 31.

6. W piśmie z 23 lipca 2012 r., nadesłanym w odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku Zjazdu, wnioskodawca wyjaśnił, że „samorząd podejmował działania zmierzające do zmiany ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej”. W celu udowodnienia przywołanego twierdzenia wnioskodawca doręczył apel nr 3 X Krajowego Zjazdu Lekarzy z 29 stycznia 2010 r. do Ministra Zdrowia oraz do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia; pismo Prezesa NRL z 8 grudnia 2010 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie zgodności postanowień ogólnych warunków umów z przepisami prawa ochrony konkurencji, stanowisko nr 1/12/VI Naczelnej Rady Lekarskiej z 13 stycznia 2012 r. w sprawie akcji protestacyjnej środowiska lekarskiego. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – wbrew zapewnieniom złożonym w piśmie z 23 lipca 2012 r. – wnioskodawca nie załączył do tego pisma „potwierdzonych za zgodność kopii Apelu Naczelnej Rady Lekarskiej Nr 6/12/VI do Ministra Zdrowia z 22 czerwca 2012 r. o nowelizację rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej”. W rzeczywistości wnioskodawca doręczył Apel Nr 6/12/VI Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z 18 maja 2012 r. do lekarzy i lekarzy dentyków, wzywający do „niepodpisywania przesyłanych przez NFZ aneksów do umów”.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 251

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Tw 14/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Marek Zubik – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

1. W dniu 5 marca 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy (dalej: Zjazd) o zbadanie zgodności § 29, § 30 i § 31 załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484; dalej: załącznik) z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, czy Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL) podjęła działania zmierzające do zmiany ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (art. 137 ust. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych [Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach]); wyjaśnienie, z czego Zjazd wywodzi legitymację do reprezentowania interesów świadczeniodawców zrzeszonych w organizacjach świadczeniodawców (art. 137 ust. 2-4 ustawy o świadczeniach), w stosunku do których odniesie skutek usunięcie § 29, § 30, § 31 załącznika z porządku prawnego, w szczególności wykazanie, że Zjazd został umocowany przez te organizacje do wystąpienia w ich imieniu do Trybunału o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów; wykazanie, że osoby, które złożyły podpisy pod uchwałą Zjazdu z 25 lutego 2012 r., zostały wybrane na delegatów na Zjazd zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.; dalej: ustawa o izbach lekarskich); doręczenie oryginału oraz 4 (czterech) odpisów wyciągu z protokołu posiedzenia Zjazdu z 25 lutego 2012 r. wraz z listą obecności; doręczenie oryginału oraz 4 (czterech) odpisów uchwały NRL w sprawie zwołania Zjazdu, podjętej na podstawie powołanego we wniosku (w części zatytułowanej „Uzasadnienie prawa Krajowego Zjazdu Lekarzy do wystąpienia z niniejszym wnioskiem”) art. 37 ust. 5 ustawy o izbach.

3. W piśmie z 23 lipca 2012 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

4. Postanowieniem z 24 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwały nr 1 z 25 lutego 2012 r. nie można traktować jako podstawy prawnej wniosku, który wpłynął do Trybunału 5 marca 2012 r., a złożonego w rozpatrywanej sprawie wniosku nie można uznać za pochodzący od organu legitymowanego do podjęcia uchwały w kwestii hierarchicznej kontroli zgodności norm (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

4.2. Okoliczności rozpatrywanej sprawy pozwoliły Trybunałowi stwierdzić, że wniosek musiał istnieć przed podjęciem uchwały, a tym samym nie mógł zostać sporządzony na podstawie i w wykonaniu tejże uchwały. Z powyższych względów wniosku, który wpłynął do Trybunału 5 marca 2012 r., nie można było uznać za pochodzący od podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że żaden z przepisów ustawowych, które zostały powołane we wniosku, nie został wskazany jako wzorzec kontroli w uchwale nr 1 Zjazdu z 25 lutego 2012 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w tym zakresie wniosek pochodzi od podmiotu nieuprawnionego.

4.4. W ocenie Trybunału zaskarżone uregulowania nie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro interes świadczeniodawców w rozstrzygnięciu kwestii zgodności z Konstytucją przepisów przewidujących zastrzeganie w umowach o udzielanie świadczeń zdrowotnych kar umownych ma wymiar ogólnospołeczny, to tym samym w celu jego ochrony może występować podmiot legitymowany generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), nie zaś organizacja zawodowa, której w świetle art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji przysługuje ograniczona rzeczowo zdolność wnioskowa.

4.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że samorząd lekarski nie wykazał posiadania legitymacji do występowania o kontrolę dochowania trybu stanowienia rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484) wraz z załącznikiem zawierającym zaskarżone § 29, § 30 i § 31.

5. W zażaleniu z 6 maja 2013 r. na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 kwietnia 2013 r. Zjazd wniósł o „skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6-7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny w szczególności bada, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. W zażaleniu wnioskodawca twierdzi: „w powołanym (...) postanowieniu w pkt 2.1 Trybunał Konstytucyjny uznał, iż Nadzwyczajny XI Krajowy Zjazd nie był uprawniony do podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału wśród spraw mających być przedmiotem obrad Zjazdu w dniach 24-25 lutego 2012 r. nie znalazła się kwestia podjęcia przedmiotowej uchwały. Wnioskodawca nie zgadza się z tym stwierdzeniem. Po pierwsze X Krajowy Zjazd Lekarzy, który zobowiązał Naczelną Radę Lekarską do zwołania Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Lekarzy, w uchwale Nr 19 z 29 stycznia 2010 r. (uchwała w załączeniu) wśród spraw, nad którymi miał obradować Nadzwyczajny XI Zjazd, wskazał m.in. aktualną sytuację w ochronie zdrowia. Po drugie, Naczelna Rada Lekarska, zwołując Nadzwyczajny XI Krajowy Zjazd Lekarzy, w uchwale Nr 2/11/VI z 4 lutego 2011 r. również wskazała, że przedmiotem obrad Zjazdu będzie aktualna sytuacja w ochronie zdrowia. Zatem dyskusja w sprawie wszelkich problemów, jakie mają aktualnie lekarze i lekarze dentyści w wykonywaniu zawodu, w tym problemów występujących przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z budżetu państwa na podstawie umów o udzielanie tych świadczeń, zawieranych z Narodowym Funduszem Zdrowia, jak i podjęcie w następstwie dyskusji stosownych uchwał, stanowisk i apelów mieściło się w zakresie spraw, nad którymi mógł obradować Nadzwyczajny XI Krajowy Zjazd Lekarzy”.

Trybunał Konstytucyjny nie neguje tego, czym zajmować się miał Krajowy Zjazd Lekarzy. Przywołane wyżej wyjaśnienie nie podważa argumentacji związanej z odmową nadania dalszego biegu wnioskowi. Podjęcie uchwały o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału jest czynnością o charakterze nadzwyczajnym, musi zatem wynikać z wyraźnie sformułowanego postanowienia uchwały NRL w sprawie zwołania Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu.

Nie ulega wątpliwości, że zawarte w § 2 uchwały Nr 2/11/VI NRL z 4 lutego 2011 r. postanowienie w brzmieniu: „przedmiotem obrad Zjazdu [będzie] (...) aktualna sytuacja w ochronie zdrowia” nie jest równoznaczne z umocowaniem czy zobowiązaniem do podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie hierarchicznej kontroli norm. W uchwale NRL z 4 lutego 2011 r. w sprawie zwołania Nadzwyczajnego XI Krajowego Zjazdu Lekarzy mogła choć nie musiała się znaleźć zapowiedź podjęcia stosownej uchwały będącej podstawą wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdza jednak, że zarówno we wskazanej wyżej uchwale, jak i w uchwale Nr 30/11/VI Naczelnej Rady Lekarskiej z 16 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 2/11/VI Naczelnej Rady Lekarskiej z 4 lutego 2011 r. brak jest choćby ogólnej zapowiedzi podjęcia uchwały w sprawie sądowej oceny konstytucyjności przepisów. Jest to szczególnie widoczne choćby w świetle § 2 pkt 2 i 3 uchwały z 4 lutego 2011 r. („przedmiotem obrad będą (...) ocena realizacji uchwał przyjętych przez X Krajowy Zjazd Lekarzy, rozpatrzenie projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu”) oraz § 1 uchwały zmieniającej („w uchwale Nr 2/11/VI Naczelnej Rady Lekarskiej z 4 lutego 2011 r. (...) w § 2 po pkt 4 dodaje się pkt 5-7 w brzmieniu: »rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania wizytacji (...) rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały nr 10 w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania rzeczników odpowiedzialności zawodowej (...) rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały nr 11 X Krajowego Zjazdu Lekarzy z 29 stycznia 2009 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów lekarskich«”).

W zaskarżonym zatem postanowieniu Trybunał Konstytucyjny prawidłowo stwierdził, że uchwały nr 1 z 25 lutego 2012 r. nie można traktować jako podstawy prawnej wniosku, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 5 marca 2012 r. Złożonego wniosku nie można tym samym uznać za pochodzący od organu legitymowanego do podjęcia uchwały w kwestii hierarchicznej kontroli zgodności norm.

3. W zażaleniu przedstawiono następujące stanowisko: „odnosząc się do zarzutu przedstawionego w pkt 2.2 dotyczącego rozbieżności pomiędzy treścią doręczoną Trybunałowi uchwały Zjazdu »w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego« a jej brzmieniem uzgodnionym i przegłosowanym podczas obrad Zjazdu w dniu 25 lutego 2012 r., Wnioskodawca wskazuje, że wniosek o podjęcie przedmiotowej uchwały zgłoszony przez jednego z delegatów był przedmiotem rozważań Komisji Uchwał i Wniosków Zjazdu, a następnie przedstawiony Zjazdowi do przegłosowania. Jednakże, co zresztą wynika ze stenogramu Zjazdu, wniosek do Trybunału nie był załącznikiem do podjętej uchwały, natomiast tezy wniosku były przedmiotem obrad i głosowania Zjazdu i zostały przez niego przyjęte w postaci uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak ostateczna wersja, która została przekazana Trybunałowi, nie mogła zostać sporządzona bezpośrednio na Zjeździe z powodów oczywistych, tj. wniosek należało »przepisać« na papierze firmowy[m] Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, dołączyć do niego odpowiednie załączniki, oznaczyć go kolejnym numerem z dziennika korespondencyjnego. Są to jednak czynności techniczne, które nie niweczą woli Zjazdu co do treści wniosku, ale zarazem czynią Prezesa osobą sporządzającą wniosek”.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela powyższego sposobu rozumowania. Oświadczenie woli co do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli norm musi obejmować, po pierwsze, wskazanie zakresu zaskarżenia, po drugie, upoważnienie do sporządzenia wniosku. Treść uchwały, podjętej w powyższej kwestii, zostaje zapisana w protokole (stenogramie) z obrad organu (władzy) i zazwyczaj bywa ujmowana w odrębnym dokumencie. Brzmienie uchwały ujęte w tym dokumencie musi odpowiadać brzmieniu uchwały utrwalonego w protokole (stenogramie).

W zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo stwierdził, że tekst uchwały ujętej w dokumencie doręczonym Trybunałowi zawierał upoważnienie Prezesa NRL „do sporządzenia wniosku”. Takiego upoważnienia nie było w tekście uchwały przegłosowanej przez Zjazd.

Zjazd nie wskazał, kto ma sporządzić wniosek, a udzielone Prezesowi upoważnienie do dokonania tej czynności pochodzi od nieokreślonego podmiotu, który sporządził – w sensie technicznym – dokument uchwały.

W świetle powyższego Trybunał stwierdza, że wniosku, który został sporządzony w wykonaniu upoważnienia „udzielnego” przez podmiot do tego nieuprawniony, nie można uznać za pochodzący od podmiotu legitymowanego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

4. Zdaniem wnioskodawcy: „Zarzut [braku wskazania w uchwale nr 1 Zjazdu z 25 lutego 2012 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego przepisów ustawowych mających stanowić wzorzec kontroli] jest o tyle niezasadny, że w uchwale tej zapisano, że niezgodność kwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP »wynika z faktu, że treść tych przepisów przekracza ustawowe upoważnienie, na podstawie którego rozporządzenie wraz z załącznikiem zostało wydane«. Choć nie wskazano wyraźnie, z powyższego sformułowania wynika jednoznacznie, że chodzi tu o upoważnienie ustawowe

do wydania rozporządzenia, a jest ono zawarte w art. 137 ust. 9 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wnioskodawca popada w sprzeczność. We wniosku wskazał, że „przepisem zawierającym upoważnienia do wydania przedmiotowego rozporządzenia jest art. 137 ust. 9 ustawy (...) o świadczeniach”. Równocześnie stwierdził – „można jednak uznać, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są zawarte w całym Dziale VI wspomnianej ustawy (...), a w szczególności w art. 136, który precyzuje co powinna (w szczególności) określać umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej”.

Skoro żaden z przepisów ustawowych, które zostały powołane we wniosku, nie został wskazany jako wzorzec kontroli w uchwale nr 1 Zjazdu z 25 lutego 2012 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (co potwierdza w zażaleniu wnioskodawca), to w konsekwencji Trybunał Konstytucyjny w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził, że w tym zakresie wniosek pochodził od podmiotu nieuprawnionego.

5. Wnioskodawca zarzuca „całkowite pominięcie w wydanym postanowieniu kwestii naruszenia przez Ministra Zdrowia zasad przyzwoitej legislacji stawia samorząd lekarski jako reprezentanta lekarzy i lekarzy dentystów w sytuacji całkowicie bezsilnej”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że we wniosku Zjazd nie sformułował pod adresem kwestionowanych przepisów zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji (zasad przyzwoitej legislacji). Wnioskodawca nie mógł zatem zasadnie oczekiwać, że Trybunał w zaskarżonym postanowieniu zajmie stanowisko w kwestiach nie podniesionych we wniosku. W konsekwencji, Zjazd nie może czynić Trybunałowi zarzutu z tego, że ten nie wykroczył poza granice wniosku (art. 66 ustawy o TK).

6. W zażaleniu wnioskodawca podtrzymuje, że posiada legitymację do zainicjowania kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

6.1. Wnioskodawca zarzuca: „Trybunał Konstytucyjny nie wziął pod uwagę szerokiego katalogu spraw objętych działaniem samorządu lekarskiego, wśród których, zgodnie z art. 5 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (...) znajdują się m.in. reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza, negocjowanie warunków pracy i płac, działania na rzecz ochrony zawodu lekarza, w tym występowanie w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu lekarzy, współdziałanie z organami administracji publicznej, organizacjami politycznymi, związkami zawodowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w sprawach dotyczących ochrony zdrowia ludności i warunków wykonywania zawodu lekarza. W świetle tych zadań, wymaga zaakcentowania, iż przepisy ustawy o izbach lekarskich nie ograniczają reprezentacji samorządu lekarskiego wyłącznie do nadzoru nad wąsko rozumianą działalnością zawodową”.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za nieadekwatne odnoszenie wszystkich kryteriów, które cechują samorząd lekarski na gruncie ustawy o izbach do konstytucyjnego pojęcia organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Trzeba podkreślić, że uprawnienie do kierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest oparte na normie rangi konstytucyjnej. O istnieniu tego uprawnienia po stronie konkretnego podmiotu nie mogą samodzielnie przesądzać rozwiązania przyjęte w ustawach zwykłych ani w statutach. Przy odmiennej interpretacji to nie Konstytucja, ale ustawa lub statut decydowałyby w istocie o przyznaniu takiego uprawnienia. Pojęcie „zakres działania”, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, należy traktować autonomicznie.

6.2. Wnioskodawca powołuje się na „zawarte w ustawie o izbach lekarskich upoważnienie do negocjowania warunków pracy i płacy”.

Nadto twierdzi, że „reprezentuje interesy lekarzy i lekarzy dentystów wykonujących zawód we wszystkich formach”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wnioskodawca nie może korzystać z mechanizmu ustanowionego w art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji w sposób, który prowadziłby do zatarcia granicy między zakresami zdolności wnioskowej, po pierwsze, ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, po drugie, ogólnokrajowych organów związków zawodowych, po trzecie, podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Taka wykładnia wymienionych przepisów ustawy zasadniczej doprowadziłaby do rozszerzenia ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej organizacji zawodowych na bliżej nieokreśloną kategorię aktów normatywnych, i w konsekwencji równałaby się z uznaniem przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji za prawnie nieznaczące kryterium oceny legitymacji procesowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że legitymacja do występowania o kontrolę aktów normatywnych, które dotyczą spraw odnoszących się do wykonywania określonej profesji przez członków organizacji, przysługuje

ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych skupiających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2005 r., Tw 12/05, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 179 oraz powołane tam orzeczenia). Tymczasem pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, dotyczy – w odniesieniu do ogólnokrajowych organów związków zawodowych – wyłącznie tych aktów normatywnych, które bezpośrednio kształtują uprawnienia lub obowiązki pracowników względem pracodawców w kontekście łączącego ich stosunku pracy. Jest to jednocześnie sfera działalności związku, która określa przedmiotowy zakres legitymacji tego podmiotu w postępowaniu w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. (zob. postanowienia TK z 21 kwietnia i 27 września 2006 r., Tw 43/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 159 i 160 oraz powołane tam orzeczenia).

Wnioskodawca twierdzi: „W przypadku, gdy lekarz lub lekarz dentysta sam nie jest świadczeniodawcą, ale wykonuje zawód na podstawie stosunku pracy u świadczeniodawcy, może ponieść odpowiedzialność finansową wobec swojego pracodawcy – świadczeniodawcy w przypadku nałożenia na świadczeniodawcę kary przez Narodowy Fundusz Zdrowia”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że kwestionowane przepisy nie regulują zagadnienia odpowiedzialności finansowej pracownika wobec pracodawcy, a nawet gdyby tak było, to samorząd lekarski jako organizacja zawodowa nie posiada legitymacji do występowania do Trybunału w zastępstwie związku zawodowego lekarzy jako organizacji, do której zakresu działania należy ochrona interesów pracowniczych lekarzy.

6.3. Wnioskodawca przyznaje, że „nie można postawić znaku równości między słowem świadczeniodawca a słowem lekarz”. Jego zdaniem: „Zawarte w ustawie o izbach lekarskich upoważnienie do negocjowania warunków pracy i płacy, należy rozumieć jako ciążyący na samorządzie lekarskim obowiązek dołożenia starań służących optymalizacji warunków gospodarczych, w jakich jest dokonywane świadczenie usług zdrowotnych w rozumieniu art. 2 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (...). Dotyczy to w znacznej mierze ogromnej rzeszy lekarzy i lekarzy dentystów wykonujących działalność leczniczą w ramach praktyki zawodowej, którzy są świadczeniodawcami”.

Wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi środka ochrony interesów gospodarczych (zob. postanowienie TK z 3 lutego 2010 r., Tw 25/09, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 4 i wymienione tam orzeczenia). Trybunał podkreśla, że przyznanie organizacjom pracodawców, związkom zawodowym oraz organizacjom zawodowym ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej w jednym przepisie (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji) wskazuje, że zakres tego uprawnienia (art. 191 ust. 2 Konstytucji) powinien być wyznaczany jednolicie. Skoro organizacje pracodawców (a tym bardziej związki zawodowe) nie stanowią uniwersalnej formy zrzeszania się podmiotów gospodarczych, to tym samym nie można postrzegać organizacji zawodowych jako podmiotów, których rolą ustrojową jest ochrona interesów ekonomicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez członków organizacji.

6.4. W przekonaniu wnioskodawcy: „Bez względu (...) na formę wykonywania zawodu to lekarze i lekarze dentyści są zainteresowani przepisami kwestionowanymi przez Nadzwyczajny XI Krajowy Zjazd Lekarzy”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że normatywna regulacja sfery świadczeń opieki zdrowotnej znajduje się w sferze zainteresowania całego społeczeństwa, w tym lekarzy. Zwraca jednak uwagę, że przepisy poddane kontroli nie kształtują, negatywnie modyfikując, statusu danej osoby fizycznej jako lekarza. W konsekwencji nie kreują nowych ani nie likwidują dotychczasowych lekarskich uprawnień zawodowych, nie przewidują też obowiązków, które miałyby obciążać daną osobę wyłącznie w związku z wykonywaniem profesji.

Uznanie istnienia po stronie jakiejkolwiek organizacji zawodowej uprawnienia do podważania konstytucyjności przepisów prawnych tylko dlatego, że kwestionowane uregulowania wzbudzają zainteresowanie zrzeszonych w niej członków, prowadziłoby do rozszerzenia ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej takiego podmiotu na bliżej nieokreśloną kategorię aktów normatywnych, i w konsekwencji równałoby się z uznaniem przesłanki wynikającej z art. 191 ust. 2 Konstytucji za prawnie nieznaczące kryterium oceny legitymacji procesowej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postawione w zażaleniu zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

**252****POSTANOWIENIE**  
z dnia 4 kwietnia 2014 r.  
**Sygn. akt Tw 42/12****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta Knuru o zbadanie zgodności:

1) art. 66 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.) z:

a) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607);

b) art. 168, art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607);

c) art. 165 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.) z:

a) art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;

b) art. 165 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji;

c) art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607);

3) art. 66 § 4 pkt 2 w związku z art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.) z:

– art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji;

4) art. 66 § 4 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 84 i art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.****UZASADNIENIE**

10 sierpnia 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miasta Knuru o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 66 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 84 Konstytucji, a także art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL); art. 168, art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL; art. 165 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji; po drugie, art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji; art. 165 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji; art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1 i 2 EKSL; po trzecie, art. 66 § 4 pkt 2 w związku z art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji; po czwarte, art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 84 i art. 168 Konstytucji, a także art. 9 ust. 3 EKSL.



Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny i czy braki zostały usunięte w określonym terminie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Przedmiotem zaskarżenia w rozpatrywanej sprawie jest, po pierwsze, art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu: „wierzyciel, na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egzekucyjnych, jest obowiązany, z zastrzeżeniem § 4, do uiszczenia opłaty komorniczej”.

Wzorcami kontroli kwestionowanego przepisu Rada Miasta Knurowa uczyniła, po pierwsze, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 84 Konstytucji, a także art. 3 ust. 1 EKSL; po drugie, art. 168, art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL; po trzecie, art. 165 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

3. We wniosku podkreślono: „Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy (...) o Trybunale Konstytucyjnym (...) wnioskodawca wskazuje, iż jest organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego – Gminy (Miasta) Knurów. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym – »Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach«. Zaskarżone w niniejszym wniosku przepisy dotyczą egzekucji administracyjnej, a więc postępowania, które zostaje wdrożone w sytuacji gdy zobowiązany nie reguluje dobrowolnie i w terminie m.in. podatków i opłat lokalnych”. Wnioskodawca dodaje: „Organ ten [Rada Miasta Knurowa], uchwalając, czy nowelizując budżet na dany rok, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, musi uwzględniać po stronie wydatków odpowiednią kwotę na pokrycie kosztów prowadzenia egzekucji, w tym w szczególności opłaty komorniczej. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym – »Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy«”.

3.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po pierwsze, nie dotyczy kompetencji stanowiących rady gminy, po drugie, nie ma w nim mowy o podatkach ani opłatach lokalnych.

3.2. Trybunał zwraca uwagę, że zawarte w art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji unormowanie dotyczy relacji pomiędzy wierzycielem a organem egzekucyjnym jako podmiotami postępowania egzekucyjnego. Zaskarżony przepis nie rozstrzyga, komu przysługuje status wierzyciela, a komu status organu egzekucyjnego.

3.3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że – w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym (art. 1a pkt 13 tej ustawy). W myśl art. 2 tejże ustawy egzekucji administracyjnej podlegają m.in. podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749). Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest – w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ I instancji (art. 5 § 1 pkt 1 tej ustawy). Z kolei stosownie do art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat unormowanych w tej ustawie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W myśl art. 5 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 jest nadto: dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku (pkt 2); dla

obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz art. 16 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym – minister właściwy do spraw finansów publicznych (pkt 3); w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celnego decyzji, postanowień lub mandatów karnych oraz z przyjętych przez naczelnika urzędu celnego zgłoszeń celnych, deklaracji albo informacji o opłacie paliwowej – właściwy dla tego naczelnika dyrektor izby celnej (pkt 4).

W myśl art. 5 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uprawnione do żądania wykonania, w drodze egzekucji administracyjnej, obowiązków, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 tej ustawy (należności pieniężne państwa członkowskiego wynikające z określonego tytułu) i w art. 2 § 1 pkt 9 tej ustawy (należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska), jest również państwo członkowskie (tj. państwo będące członkiem Unii Europejskiej inne niż Rzeczpospolita Polska – art. 1a pkt 8c tej ustawy) lub państwo trzecie (tj. państwo niebędące członkiem Unii Europejskiej art. 1a pkt 8d tej ustawy).

3.4. Wnioskodawca przyznaje, że „samo prowadzenie egzekucji nie leży w zakresie działania Rady Miejskiej w Knurowie”. Tym samym potwierdza, że Rada Miasta Knurowa nie występuje w stosunkach prawnych ani w charakterze wierzyciela, ani organu egzekucyjnego. W konsekwencji, nie jest ona adresatem zaskarżonego przepisu.

3.5. Pomiędzy powołanymi we wniosku przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), tj. art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, a art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie ma zatem takiego powiązania, które wskazywałoby na to, że kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Knurowa.

Okoliczność powyższa uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w odniesieniu do badania zgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z powołanymi wzorcami kontroli (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3.6. Rada Miasta Knurowa nie zaskarżyła art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z art. 1a pkt 13, art. 2 (w szczególności § 1 pkt 1 i 2) i art. 5 § 1 pkt 1 tej ustawy ani w związku z art. 1c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Świadczy o tym niewskazanie art. 1a pkt 13, art. 2 § 1 i art. 5 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ani art. 1c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jako przedmiotów zaskarżenia w uchwale nr XXI/303/12 z 20 czerwca 2012 r. „w sprawie: wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”.

3.7. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Radzie Miasta Knurowa nie przysługuje legitymacja procesowa do podważania konstytucyjności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozpatrywanego samoistnie, gdyż przepis ten dotyczy instytucji wierzyciela w ogólności i usunięcie tego przepisu z porządku prawnego rzutowałoby na sytuację wszystkich podmiotów, o których mowa w art. 5 i art. 19 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Żądanie zbadania z powołanymi wzorcami kontroli tak wyznaczonego przedmiotu zaskarżenia wykracza poza ograniczoną rzeczowo zdolność wnioskową organu stanowiącego gminy, „konsumując” cechy wniosku, który mogą złożyć jedynie podmioty legitymowane generalnie, wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4. Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny odniósł się do sformułowanych pod adresem art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zarzutów naruszenia art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 84 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 EKSL.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wnioskodawca – przedstawiając uzasadnienie zarzutów naruszenia powołanych wzorców kontroli – koncentruje się na rozważaniach poświęconych nie tyle relacji wierzyciel – organ egzekucyjny, ukształtowanej przez art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ile stosunkowi prawnemu istniejącemu pomiędzy stronami postępowania egzekucyjnego, tj. wierzycielem a zobowiązanym, którego to stosunku kwestionowany przepis bezpośrednio nie wyznacza.

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel jest instytucją ściśle procesową (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 758/08 oraz z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1149/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W konsekwencji, nie można

zasadniczo utożsamiać organu pełniącego funkcję wierzyciela z podmiotem publicznoprawnym (np. gminą), w interesie którego działa.

Przyjęty przez wnioskodawcę tok rozumowania opiera się na błędnym założeniu. Rada Miasta Knurów mylnie utożsamia wierzyciela, którym może być organ gminy, z samą gminą. Tę ostatnią, w oderwaniu od kwestii podmiotowości prawnej, uznaje za wspólnotę samorządową, w skład której wchodzi – zdaniem wnioskodawcy – nie tyle mieszkańcy gminy, co podmioty zobowiązane do ponoszenia ciężarów w postaci podatków i opłat lokalnych. W konsekwencji, wnioskodawca uznaje za wierzyciela abstrakcyjnie pojmowany podmiot zbiorowy w postaci podatników opłacających podatki lokalne stanowiące dochód budżetu gminy, z którego pokrywa się opłatę komorniczą.

Przyjmując kryterium obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji), wnioskodawca przeciwstawia – w ramach uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji – „podatnikom regulującym zobowiązania terminowo” i w związku z tym niejako wspólnie ponoszącym koszt opłaty komorniczej (zdaniem wnioskodawcy dyskryminowani), sytuację podatników, „przeciwko którym istnieje konieczność wszczęcia postępowania egzekucyjnego” (zdaniem wnioskodawcy faworyzowani). Z perspektywy „fundamentów sprawiedliwego, procesu, a więc i egzekucji”, wywodzonych przez wnioskodawcę – jak się wydaje – z art. 2 Konstytucji, opisaną wyżej sytuację Rada Miasta Knurów uznaje za krzywdzącą dla opłacających podatki i opłaty lokalne podmiotów, których wnioskodawca stawia w pozycji wierzyciela względem zobowiązanego. Zdaniem wnioskodawcy „na płaszczyźnie postępowania egzekucyjnego sprawiedliwość przejawia się m.in. w tym, że koszty związane z prowadzeniem postępowania winna ponieść osoba, która spowodowała jego wszczęcie (i przegrała sprawę)”.

Nie można – co oczywiste – utożsamiać z członkami wspólnoty samorządowej podatników podatków lokalnych, gdyż ci ostatni nie muszą być ani mieszkańcami gminy, ani nawet osobami fizycznymi (w szczególności podatnicy podatku od nieruchomości – art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zobowiązani do opłaty targowej – art. 15 ust. 1 tej ustawy, zobowiązani do opłaty miejscowej – art. 17 ust. 1 tej ustawy, zobowiązani do opłaty uzdrowskiej – art. 17 ust. 1a tej ustawy). Jednocześnie, co ma znaczenie w tej sprawie, wnioskodawca nie wskazał art. 16 ust. 1 Konstytucji w uchwale nr XXI/303/12 Rady Miasta Knurów z 20 czerwca 2012 r. „w sprawie: wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” jako wzorca kontroli art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wystąpienie przez Radę Miasta Knurów w interesie ogólnospołecznym, tj. w interesie „podatników podatku lokalnego czy podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat lokalnych”, nie zaś bezpośrednio w interesie występującego w charakterze wierzyciela organu gminy (czy pośrednio gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, czy nawet wspólnoty samorządowej jako zbioru mieszkańców tej gminy), wykracza poza zakres ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Na marginesie trzeba zasygnalizować, że trudno zrozumieć, z czego wnioskodawca wywodzi naruszenie art. 84 Konstytucji przez kwestionowany przepis, skoro nie zwalnia on zobowiązanego z obowiązku opłacania podatków czy uiszczania opłat lokalnych, z którego wywiązali się „solidni” podatnicy. Zaskarżony art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje opłatę dla organu egzekucyjnego, którego zadaniem jest wyegzekwowanie od zobowiązanego obowiązku ciążącego na nim z mocy art. 84 Konstytucji.

Nie ulega nadto wątpliwości, że konieczność uiszczania opłaty komorniczej nie przekreśla kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych przypadających gminie (art. 3 ust. 1 EKSL).

Okoliczności powyższe uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w odniesieniu do badania zgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z: po pierwsze, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 84 Konstytucji – przez wzgląd na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK); po drugie, art. 3 ust. 1 EKSL – z uwagi na oczywistą bezzasadność postawionego zarzutu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

5. Rada Miasta Knurów występuje o zbadanie art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 167 ust. 2 i 3 i art. 168, Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL.

5.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skoro wnioskodawca wyraża przekonanie, że „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie jest aktem prawnym, który dotyczy źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, to tym samym przyznaje, że art. 167 ust. 2 i 3 i art. 168 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Okoliczność powyższa uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

5.2. Zdaniem Rady Miasta Knurów art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji to „regulacja dotycząca pomniejszenia dochodów własnych”. Wnioskodawca, przekonując, że „przeznaczenie części środków na pokrycie tej opłaty ma bezpośredni wpływ na finansowanie innych zadań Miasta Knurów” i „oznacza (...) uszczuplenie całej puli środków dostępnych w danym roku a w konsekwencji niemożność sfinansowania innych zadań”, zarzuca kwestionowanemu przepisowi naruszenie nie tyle art. 167 ust. 2 i 3 czy art. 168 Konstytucji, co art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nie został powołany w uchwale nr XXI/303/12 Rady Miasta Knurów z 20 czerwca 2012 „w sprawie: wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” jako wzorzec kontroli art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Oznacza to, że tak postawiony zarzut nie pochodzi od podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

6. Rada Miasta Knurów występuje o zbadanie zgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 165 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

6.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skoro stosowane przez organ egzekucyjny środki mają na celu ściąganie dla działającego na rzecz gminy wierzyciela przypadającej tej gminie należności pieniężnej lub spowodowanie jej zapłacenia przez zobowiązanego, to tym samym opłata komornicza służy ochronie własności komunalnej (podporządkowanej realizacji zadań własnych, tj. publicznych), zagwarantowanej jednostkom samorządu terytorialnego przez ustrojodawcę w art. 165 Konstytucji, nie zaś w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Okoliczności powyższe uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w odniesieniu do badania zgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po pierwsze, z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – z uwagi na oczywistą bezzasadność postawionego zarzutu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), po drugie, z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – przez wzgląd na nieadekwatność wzorca kontroli w rozpatrywanej sprawie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

6.2. Zdaniem wnioskodawcy: „art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji narusza (...) zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Środki pieniężne pochodzące z podatków i opłat lokalnych stanowią majątek gminy – najpierw jako wierzytelność wobec zobowiązanego, następnie jako gotówka w kasie lub na rachunku bankowym. (...) Naruszenie zasady równej ochrony własności można rozpatrywać w (...) relacjach: gmina – zobowiązany”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w uzasadnieniu zarzutów naruszenia powołanych wzorców kontroli wnioskodawca koncentruje się na rozważaniach poświęconych nie tyle relacji wierzyciel – organ egzekucyjny, ukształtowanej przez art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ile stosunkowi prawnemu istniejącemu – jego zdaniem – pomiędzy gminą a zobowiązanym.

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na następujące kwestie.

Jeżeli Rada Miasta Knurów twierdzi, że „gromadzenie środków pieniężnych (...) na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty stanowi podstawowe zadanie gminy”, to tym samym dostrzega specyfikę własności komunalnej (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), która ma charakter odmienny od własności przysługującej podmiotom niepublicznym (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Skoro tak, to tym samym wnioskodawca nie może skutecznie przekonywać, że gmina i zobowiązany to podmioty podobne (art. 32 ust. 1 Konstytucji), których sytuację prawną można oceniać z perspektywy takich samych „własnościowych” wzorców kontroli.

Okoliczności powyższe uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w odniesieniu do badania zgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Wymaga nadto podkreślenia, że twierdzenie, iż „sytuacja w której w przypadku skutecznej egzekucji część kosztów postępowania ponosi wierzyciel w ogóle nie może być kwalifikowana, jako zgodna z zasadą ochrony prawa własności i innych praw wierzyciela” jest nie tyle zarzutem naruszenia przez kwestionowany przepis wzorców „własnościowych” w związku z art. 2 Konstytucji, ile żądaniem zbadania art. 66 § 1 i 3 oraz art. 64c § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w aspekcie celowości rozstrzygnięcia w tych przepisach kwestii rozłożenia ciężaru finansowania postępowania egzekucyjnego między wierzyciela a zobowiązanego. Orzekanie co do trafności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

6.3. Zdaniem Rady Miasta Knuruwa „naruszenie zasady równej ochrony własności można rozpatrywać (...) w kontekście relacji pomiędzy poszczególnymi członkami wspólnoty. (...) Naruszenie tej zasady polega na akceptacji sytuacji, w której częściowo koszt postępowania egzekucyjnego jest finansowany ze wspólnych środków. Tak więc w sensie ekonomicznym, osoby płacące dobrowolnie ciężące na nich zobowiązania, finansują koszty postępowania egzekucyjnego prowadzonego przeciwko niesolidnym podatnikom (zobowiązany)”.

Pomijając kwestię niewskazania art. 16 ust. 1 Konstytucji w powołanej uchwale z 20 czerwca 2012 r. jako wzorca kontroli kwestionowanego przepisu, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie można utożsamiać z wierzycielem – nawet działającym na rzecz gminy – zbioru podatników podatków lokalnych, gdyż ci ostatni (o czym była mowa wyżej) nie muszą być ani mieszkańcami gminy, ani nawet osobami fizycznymi, a zatem nie muszą być członkami wspólnoty samorządowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wystąpienie przez Radę Miasta Knuruwa w interesie ogólnospołecznym, tj. w interesie „podatników podatku lokalnego czy podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat lokalnych”, nie zaś bezpośrednio w interesie – występującego w charakterze wierzyciela – organu gminy (czy pośrednio gminy jako jednostki samorządu terytorialnego), wykracza poza zakres ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Tak sformułowany zarzut naruszenia przez art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 165 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

6.4. W ocenie Trybunału, bezpodstawna jest także teza o niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 2 Konstytucji. Skoro opłata komornicza przypada na rzecz organu, który dokonał ściągnięcia należności pieniężnej, to tym samym uiszczenie tej opłaty przez wierzyciela jest równoznaczne z wypłaceniem swoistego wynagrodzenia za skuteczną egzekucję (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 22 marca 2000 r., sygn. SA/Sz 114/99, LEX nr 41539), i niewątpliwie stanowi wyraz poszanowania zasad sprawiedliwości społecznej. Jeżeli wierzyciel uzyska należność pieniężną bez potrzeby angażowania organu egzekucyjnego (art. 66 § 4 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) lub wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym (art. 66 § 4 pkt 2 w zw. z art. 26 § 4 tej ustawy), to wtedy nie uiszcza opłaty komorniczej (art. 66 § 4 *in principio* tej ustawy).

Oczywista bezzasadność zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

7. Rada Miasta Knuruwa czyni przedmiotem zaskarżenia także art. 1a pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu: „ilekroć w ustawie jest mowa o (...) opłacie komorniczej – rozumie się przez to opłatę wynoszącą 5% kwot przekazanych wierzycielowi przez organ egzekucyjny lub przekazanych wierzycielowi przez zobowiązanego w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych”.

W ocenie wnioskodawcy: „art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy (...) o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie w jakim nie określają żadnych kryteriów ustalania wysokości opłaty komorniczej w konkretnym postępowaniu egzekucyjnym, a także w zakresie w jakim nie przewidują one maksymalnej wysokości opłaty komorniczej są sprzeczne z: art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 165 ust. 1 zdanie 2 w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego”.

7.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie faworyzują ani nie dyskryminują żadnej kategorii wierzycieli z punktu widzenia wysokości opłaty komorniczej, to tym samym zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność.

Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samoistną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

7.2. Rada Miasta twierdzi: „w pkt 4.1. i 4.2. [wniosku] przedstawiono uzasadnienie zarzutu sprzeczności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji m.in. z art. 165 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji. Uzasadnienie to w pełni odnosi się również do art. 1a pkt 6 rozpatrywanego w powiązaniu z art. 66 § 3 ustawy. (...) W pkt 3.1. i 3.2. przedstawiono uzasadnienie zarzutu sprzeczności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji m.in. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uzasadnienie to w pełni odnosi się (...) również do art. 1a pkt 6 rozpatrywanego w powiązaniu z art. 66 § 3 ustawy”.

W odniesieniu do tak zajętego stanowiska Trybunał Konstytucyjny odsyła do pkt 5 i pkt 6 uzasadnienia niniejszego postanowienia, poświęconych zarzutom naruszenia przez art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji.

7.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego żądanie zbadania zgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z określonymi w art. 9 ust. 1 i 2 EKSL zasadą posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych oraz zasadą adekwatności wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję (odesłanie do ustawy zasadniczej) łączy się z koniecznością uprzedniej kontroli kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Pominąwszy okoliczność, że Rada Miasta Knurowa nie przedstawiła dowodów na poparcie twierdzenia, iż „przeznaczenie części środków na pokrycie tej opłaty [komorniczej] (...) oznacza (...) niemożność sfinansowania innych zadań”, Trybunał ustalił, że art. 167 ust. 1 Konstytucji (do której odsyła EKSL) nie został wskazany jako wzorzec kontroli w powołanej uchwale w sprawie wystąpienia z wnioskiem. Tym samym Trybunał odmawia nadania w tym zakresie dalszego biegu wnioskowi jako pochodzącemu od podmiotu innego niż uprawniony w świetle art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

8. Rada Miasta Knurowa poddaje kontroli art. 64 § 4 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu: „nie pobiera się opłaty komorniczej od należności ściągniętych przez organ egzekucyjny będący jednocześnie ich wierzycielem” oraz art. 19 § 2 tej ustawy w brzmieniu: „właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ”.

8.1. Zdaniem wnioskodawcy art. 64 § 4 pkt 2 w zw. z art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji „w zakresie w jakim nie przewiduje (...) zwolnienia od opłaty komorniczej gmin innych, niż wymienione w art. 19 § 2, których właściwy organ jest uprawniony do ustalania lub określania i pobierania należności pieniężnych, jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 84 Konstytucji”.

8.2. Odnosząc się do przywołanej argumentacji, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Właściwy organ gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym w określonych przypadkach (art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Przewidziany w art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyjątek potwierdza regułę określoną w art. 19 § 1 tej ustawy. W przypadku bowiem, gdy organ egzekucyjny, o którym mowa w art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, korzystając z dostępnych temu organowi środków egzekucyjnych, nie jest w stanie zaspokoić roszczeń, powinien zwrócić się jako wierzyciel do właściwego naczelnika urzędu skarbowego w celu prowadzenia egzekucji za pomocą innych środków egzekucyjnych, w szczególności egzekucji z nieruchomości (zob. W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2012, s. 140; P. Pietrasz, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D.R. Kijowski, LEX 2010, komentarz do art. 19, uwaga 4.1, zob. też wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2011 r., sygn. II FSK 1904/09, LEX nr 992243, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 stycznia 2004 r., sygn. III SA 1233/02, LEX nr 686499 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 18 września 2008 r., sygn. I SA/Ke 269/08, LEX nr 489625).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nawet przy pominięciu okoliczności, że rozwiązanie przyjęte w art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest odstępstwem od zasady wynikającej z art. 19 § 1 tej ustawy i jako wyjątek nie podlega rozszerzeniu, i tak nie można by było na podstawie art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustalić grupy podmiotów, które miałyby być porównywane z gminą Knurów (lub jej odpowiednimi organami) – w celu ustalenia istnienia ewentualnego podobieństwa.

Wnioskodawca wyraża przekonanie, że „nie ma żadnego uzasadnienia, aby jedynie te kilkadziesiąt miast, o których mowa w art. 19 § 2 ustawy [o postępowaniu egzekucyjnym w administracji] miało mieć uprawnienie do prowadzenia egzekucji przysługujących im należności, a pozostałe jednostki – w szczególności pozostałe gminy miejskie – nie zostały wyposażone w to uprawnienie”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera wyliczenia wskazanych z nazwy „kilkudziesięciu miast”, lecz odesłanie do odrębnych przepisów, których Rada Miasta Knurowa nie uczyniła przedmiotem zaskarżenia. Trybunał przypomina, że w art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest mowa nie tyle o „właściwym organie gminy o statusie miasta”, ile o „właściwym organie gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach”. Trybunał stwierdza, że bez zbadania treści „odrębnych przepisów”, do których odsyła art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie można ocenić, czy gminy o statusie miasta, wymienione w odrębnych przepisach, i gminy w tych odrębnych przepisach niewymienione można uznać za podmioty podobne. Nie da się zatem na gruncie art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazać ani zbioru faworyzowanych „gmin o statusie miasta”, ani zbioru dyskryminowanych „gmin o statusie miasta”. Jeżeli tak, to na podstawie rozpatrywanego samoistnie art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie sposób wskazać adresata istniejącego – zdaniem wnioskodawcy – uprzywilejowania, a tym samym ocenić, czy narusza ono art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Powyższą tezę potwierdza sam wnioskodawca, który przyznaje: „Przepis ten [tj. art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji] odsyła do »odrębnych przepisów«, czyli do art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm. [dalej: przepisy wprowadzające]). Zgodnie z tym przepisem – »Zadania i odpowiadające im kompetencje przejęte przez gminy o statusie miasta na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224, Nr 123, poz. 780 i Nr 162, poz. 1120), stają się zadaniami i kompetencjami tych miast«. Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach publicznych [dalej: ustawa zmieniająca] przewidywała w art. 2 ust. 4, że począwszy od dnia 1 stycznia 1997 r., do właściwości organów gmin wymienionych w załączniku do tej ustawy przeszły, jako zadania własne, zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do urzędów skarbowych, określone w art. 19 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie należności z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalania i pobierania. W załączniku do ustawy wymienionych zostało 46 miast. (...) Tak więc obecnie funkcjonuje kilkadziesiąt gmin miejskich, których organ wykonawczy jest uprawniony do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, m.in. w zakresie podatków i opłat lokalnych stanowiących dochód tych gmin”.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że postawiony we wniosku zarzut „uprzywilejowania» niektórych miast w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej” jest skierowany przede wszystkim przeciwko utrzymanemu w mocy na podstawie art. 87 przepisów wprowadzających załącznikowi do ustawy zmieniającej (art. 87 przepisów wprowadzających w związku z art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej w związku z art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej odsyłającym do załącznika do tej ustawy). Przedstawiona we wniosku argumentacja świadczy o tym, że w przekonaniu Rady Miasta Knurowa w rozpatrywanej sprawie zasadę równości narusza powołany załącznik przez to, że w wyliczeniu kilkadziesięciu miast pomija Knurów.

Powyższe dowodzi, że Rada Miasta Knurowa domaga się zbadania zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie tyle art. 64 § 4 pkt 2 w zw. z art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co art. 64 § 4 pkt 2 w związku z art. 19 § 2 tej ustawy w powiązaniu z art. 87 przepisów wprowadzających w związku z art. 2 ust. 4 w zw. z art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej i w związku z załącznikiem do tej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 87 przepisów wprowadzających w związku z art. 2 ust. 4 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej i w związku z załącznikiem do tej ustawy nie zostały wskazane jako przedmiot zaskarżenia w uchwale nr XXI/303/12 Rady Miasta Knurów z 20 czerwca 2012 r. Oznacza to, że w powyższym zakresie wniosek nie pochodzi od podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego sformułowany w powołanej uchwale wyłącznie pod adresem art. 64 § 4 pkt 2 i art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zarzut naruszenia zasady równości cechuje oczywista bezzasadność. Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

Nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ani nie jest jego zadaniem, uzupełnianie w zastępstwie Rady Miasta Knurowa określonego przez nią w uchwale w sprawie wystąpienia z wnioskiem zakresu zaskarżenia o niewymienione tamże przepisy w taki sposób, ażeby skonstruować normę prawną, której kompletność pozwoliłby sądowi konstytucyjnemu na rozpoznanie przedłożonej sprawy.

Na marginesie trzeba zasygnalizować, że postawiony we wniosku zarzut pominięcia w załączniku nie tylko Knurowa czy też niektórych innych miast, lecz wszystkich „pozostałych” gmin o statusie miasta, jest w istocie

niepodlegającym kognicji Trybunału zarzutem zaniechania prawodawczego, tj. braku generalnego uregulowania przysługującego status organu egzekucyjnego każdej gminie o statusie miasta.

9. Rada Miasta Knurów występuje o zbadanie zgodności art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w zw. art. 2, art. 84 i art. 168 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL.

9.1. W ocenie wnioskodawcy: „nie ma żadnych uzasadnionych przesłanek, aby egzekucja takich samych co do istoty i rodzaju należności przysługujących Skarbowi Państwa była zwolniona z opłaty komorniczej, a przysługujących gminom – opłacie tej podlegała. Tak więc omawiana (...) regulacja prawna, w zakresie w jakim nie przewiduje zwolnienia od opłaty komorniczej należności egzekwowanych na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez wójta (burmistrza/prezydenta) gminy (miasta) narusza zasadę równości wobec prawa w kontekście wartości konstytucyjnych wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) z uwzględnieniem chronionego przez konstytucję (art. 168) i EKSL (art. 9 ust. 3) prawa jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych”.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela przywołanego stanowiska. Zdaniem Trybunału, nawet przy pominięciu okoliczności, że rozwiązanie przyjęte w art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest odstępstwem od zasady wynikającej z art. 66 § 3 tej ustawy i jako wyjątek nie podlega rozszerzeniu, nie można doszukać się podobieństwa pomiędzy należnościami objętymi uregulowaniem kwestionowanego przepisu a należnościami, które powinny zdaniem wnioskodawcy zostać uwzględnione w treści art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jeżeli – jak twierdzi wnioskodawca – „omawiana regulacja dotyczy egzekucji podatków należnych budżetowi państwa”, to nie znajduje uzasadnienia zarzut pominięcia w kwestionowanym przepisie tytułu wykonawczego wystawionego przez wójta gminy (burmistrza/prezydenta miasta), który jest wierzycielem podatków i opłat lokalnych. Tym samym bezpodstawną jest teza o dochodzeniu na podstawie tytułów wystawionych przez wójta gminy (burmistrza/prezydenta miasta) i tytułów wystawionych przez naczelnika urzędu skarbowego „takich samych co do istoty i rodzaju należności”. Brak podobieństwa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) pomiędzy występującymi w charakterze wierzycieli wójtem gminy (burmistrza/prezydenta miasta) a naczelnikiem urzędu skarbowego, poparty dodatkowo niemożnością rozpatrywania sytuacji obu podmiotów przez pryzmat tych samych wzorców kontroli (art. 168 Konstytucji i art. 9 ust. 3 EKSL), nakazuje uznać postawiony zarzut pominięcia w art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji odrębnej kategorii pochodzących od organów „samorządowej” administracji podatkowej („opłatowej”) tytułów wykonawczych za oczywiście bezzasadny. Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

Na marginesie należy zasygnalizować, że postulowane przez wnioskodawcę „uzupełnienie” art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji naruszyłoby niewątpliwie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) przez to, że pozbawiłoby organ egzekucyjny należnego mu „wynagrodzenia” (zob. powołany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 marca 2000 r., sygn. SA/Sz 114/99) za ściągnięcie dla wierzyciela „samorządowego” należności i niejako „wzbogacałoby” tego ostatniego kosztem pierwszego (zob. art. 66 § 5 w związku z art. 19 § 1 w związku z art. 19 § 2 *in fine* ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



## 253

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 24 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Tw 42/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Stanisław Rymar – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Knuruwa,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

1. W dniu 10 sierpnia 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miasta Knuruwa o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 66 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 84 Konstytucji, a także art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL); art. 168, art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL; art. 165 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji; po drugie, art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji; art. 165 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji; art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1 i 2 EKSL; po trzecie, art. 66 § 4 pkt 2 w związku z art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji; po czwarte, art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 84 i art. 168 Konstytucji, a także art. 9 ust. 3 EKSL.

2. Postanowieniem z 4 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

2.1. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że zakwestionowany art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie dotyczy kompetencji rady gminy, a ponadto, że wnioskodawca nie jest adresatem tego przepisu. Trybunał stwierdził zatem, że art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Knuruwa. Ponadto Trybunał ustalił, że wniosek Rady Miasta Knuruwa dotyczył w zasadniczej części stosunku prawnego istniejącego pomiędzy stronami postępowania egzekucyjnego (wierzycielem i zobowiązanym), którego to stosunku art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji bezpośrednio nie wyznacza.

2.2. Za odmową nadania wnioskowi dalszego biegu przemawiały również dwie inne okoliczności. Po pierwsze, część zarzutów wniosku Trybunał ocenił jako oczywiście bezzasadne. Po wtóre, zdaniem Trybunału, Rada Miasta Knuruwa skierowała do Trybunału rozpatrywany wniosek w interesie ogólnospołecznym, nie zaś w interesie organu gminy, samej gminy, czy wspólnoty samorządowej jako zbioru mieszkańców danej gminy. Tym samym wniosek Rady Miasta Knuruwa wykraczał poza zakres ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskodawcy.

3. Wnioskodawca wniósł zażalenie na postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 ustawy o TK). Trybunał bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. W zażaleniu wnioskodawca stwierdza, że art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miejskiej w Knurowie. Rada przyznaje przy tym, że nie występuje w charakterze organu egzekucyjnego, ale zakresem jej działania objęte jest uchwalanie budżetu z wydatkami obejmującymi także wydatki ponoszone przez gminę, w tym również wójta, burmistrza, prezydenta miasta działających jako wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym.

2.1. W odniesieniu do przywołanego stanowiska trzeba przede wszystkim przypomnieć, że Konstytucja wyczerpująco określa podmioty legitymowane do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz przesłanki, od których spełnienia jest uzależnione skuteczne skorzystanie z tego uprawnienia. Możliwość inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji jest uprawnieniem wyjątkowym, przyznany w związku ze szczególnym charakterem działalności danego podmiotu i ściśle ograniczonym przez jej zakres (por. m.in. postanowienia TK z: 9 lipca 2003 r., Tw 17/03, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 167; 23 marca 2004 r., K 21/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 26; 11 marca 2008 r., Tw 32/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 47). Art. 191 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie określa granice legitymacji wnioskowej m.in. organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wskazuje, że kwestionowany akt normatywny musi dotyczyć spraw objętych ich zakresem działania. Przedmiotem wniosku, o którym mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, nie mogą być przepisy, które są jedynie związane z działalnością wnioskodawcy, ale nie należą do zbioru regulacji określających zakres jego działania (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 191 Konstytucji, uwagi 9-10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007).

2.2. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażone w zakwestionowanym postanowieniu stanowisko, zgodnie z którym zaskarżenie art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji bez powiązania tego przepisu z innymi postanowieniami ustawowymi regulującymi kompetencje organów gminy będących stroną postępowania egzekucyjnego nie było wystarczające do wykazania, że przepis ten mieścił się w zakresie działania wnioskodawcy. Rada nie kwestionowała ogólnej reguły, stanowiącej, że wierzyciel, na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egzekucyjnych, jest obowiązany do uiszczenia opłaty komorniczej. Nie zgadzała się natomiast z obarczaniem gmin obowiązkiem uiszczenia tej opłaty. Z tego względu należało oczekiwać, że Rada wskaże jako przedmiot kontroli przepisy, z których wynika usytuowanie organów gminy w postępowaniu egzekucyjnym.

Trybunał przypomina wnioskodawcy, że użyty w art. 191 ust. 2 Konstytucji zwrot „sprawy objęte zakresem działania” należy rozumieć w sposób zbliżony do pojęcia kompetencji wnioskodawcy (zob. postanowienie TK z 18 stycznia 2005 r., Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2), a więc są to sprawy bezpośrednio objęte jego zakresem działania, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami.

3. W dalszej części zażalenia Rada podtrzymuje zarzut niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji. W uzasadnieniu wnioskodawca zwraca uwagę, że opłata komornicza ponoszona przez wierzyciela na rzecz organu egzekucyjnego jest „płacona ze środków pochodzących z budżetu gminy” i w rzeczywistości jest finansowana „ze wspólnych środków mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego”. Odwołuje się do argumentacji wniosku, zgodnie z którą wszystkich członków danej wspólnoty samorządowej, a jednocześnie podatników podatków lokalnych, obciążają daniny publiczne i każdy z nich jest zobowiązany do ich ponoszenia. Zauważył także, że w razie uchylania się od obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych „cała wspólnota danej gminy finansuje opłatę komorniczą”.

3.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zarzuty zażalenia dotyczące niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji są nietrafne.

3.1.1. Przede wszystkim wnioskodawca nie podważa postanowienia Trybunału, natomiast – w zasadniczej części – powtarza argumenty zawarte we wniosku, do których Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się w zaskarżonym postanowieniu. Zażalenie na postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu powinno dotyczyć podstaw tej odmowy. Przedmiotem postępowania zażaleniowego jest bowiem ustalenie prawidłowości tej odmowy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego treść zażalenia nie dostarcza żadnych argumentów, które podważyłyby przesłanki tego orzeczenia.

3.1.2. Rada Miasta Knurów nie odnosi się także do istotnego dla oceny zarzutu niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji argumentu – braku związku między stawianym zarzutem a treścią zaskarżonego przepisu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W myśl art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel, na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egzekucyjnych, jest obowiązany do uiszczenia opłaty komorniczej. Przepis ten dotyczy relacji między wierzycielem a organem egzekucyjnym, a zarzut wnioskodawcy – relacji między wierzycielem (organem gminy) a zobowiązanym (uchylającym się od obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych). Trafnie więc zauważył Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, że rozumowanie wnioskodawcy jest błędne, gdyż utożsamia wierzyciela, którym może być organ gminy, z samą gminą – rozumianą we wniosku jako wspólnota samorządowa podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ciężarów w postaci podatków i opłat lokalnych.

3.1.3. Wnioskodawca nie odniósł się również do stanowiska Trybunału, zgodnie z którym stawianie znaku równości między mieszkańcami gminy a płatnikami podatków i opłat lokalnych skutkuje uznaniem, że zarzut niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji wykracza poza zakres ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (zob. pkt 4 zaskarżonego postanowienia). Wprawdzie Rada podkreśla, że do uznania określonej regulacji za niekonstytucyjną nie jest konieczne, „aby dotyczyła ona wszystkich członków wspólnoty”, argument ten nie ma jednak znaczenia. O niespełnieniu warunku, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji, nie zadecydowało to, że zaskarżony przepis dotyczył części członków wspólnoty samorządowej, ale fakt, że Rada skierowała do Trybunału wnioski w interesie ogólnospołecznym, tj. w interesie „podatników podatku lokalnego czy podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat lokalnych”.

4. Wnioskodawca kwestionuje odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zarzutu niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 167 ust. 2 i 3 i art. 168 Konstytucji. Stwierdza, że choć ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie dotyczy wprost źródeł jednostek samorządu terytorialnego, to jednak „faktycznie ogranicza te dochody”.

4.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca nie podważył stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu.

4.2. W myśl art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, przywołanego jako wzorzec kontroli, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, natomiast źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zaskarżony art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie reguluje ani kwestii dochodów jednostek, ani reguły zaliczenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego do materii ustawowej. Zasadnie zatem Trybunał uznał zarzut niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji za oczywiście bezzasadny.

4.3. Podobnie należy ocenić zarzut niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 168 Konstytucji, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Konieczność ponoszenia opłat komorniczych nie narusza w żadnej mierze prawa ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Wskazywany przez Radę problem zmniejszania dochodów samorządu ze względu na obowiązek uiszczania opłat komorniczych wiąże się z koniecznością zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Jednak, na co zasadnie zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, ten przepis ustawy zasadniczej nie został powołany w uchwale nr XXI/303/12 Rady Miasta Knurów z 20 czerwca 2012 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

5. W zażaleniu wnioskodawca nie zgadza się także z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym opłata komornicza służy ochronie własności komunalnej. Podkreśla, że różnice między „własnościowymi”

wzorcami kontroli, tj. art. 64 i art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, są „nieistotne z punktu widzenia oceny (...) art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Ponadto Rada kwestionuje trafność postanowienia Trybunału w części, w której Trybunał stwierdza, że „dla skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia zasady równej ochrony własności w kontekście relacji pomiędzy poszczególnymi członkami wspólnoty konieczne było powołanie art. 16 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli”.

5.1. Należy przyznać rację wnioskodawcy, że pogląd uznający opłatę komorniczą za opłatę służącą ochronie własności komunalnej może wydawać się odosobniony, jednakże okoliczność ta nie ma zasadniczego znaczenia, gdyż zarzut niezgodności art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 165 ust. 1 Konstytucji nie mógł być rozpoznany z innych względów. Jak zasadnie Trybunał przyjął w zakwestionowanym postanowieniu, Rada skierowała do Trybunału wnioski w interesie ogólnospołecznym, tj. w interesie „podatników podatku lokalnego czy podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat lokalnych”. Argumentacja odwoływała się bowiem do tego, że „osoby płacące dobrowolnie ciążące na nich zobowiązania, finansują koszty postępowania egzekucyjnego prowadzonego przeciwko niesolidnym podatnikom”. Raz jeszcze Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie odpowiada treści art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji kierowanie do Trybunału wniosków w interesie płatników podatku lokalnego i opłat lokalnych, gdyż wnioskodawca wykracza w ten sposób poza sprawy objęte zakresem działania gminy.

5.2. Nie można również zgodzić się z wnioskodawcą, że różnice zachodzące między art. 64 a art. 165 ust. 1 Konstytucji nie są istotne z punktu widzenia ochrony własności, której domaga się Rada Miasta Knuruwa.

5.3. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mogą powoływać się na naruszenie art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Uzasadniając ten pogląd w wyroku w sprawie o sygn. K 8/98, Trybunał stwierdził, że wobec szczególnej ochrony własności komunalnej, jaką zapewnia art. 165 Konstytucji, w wypadku mienia jednostek samorządu terytorialnego nie ma konieczności odwoływania się do art. 21 ust. 1 lub art. 64 ust. 2 Konstytucji (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). W odniesieniu do art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Trybunał zwracał uwagę, że podstawową funkcją tego przepisu, podobnie jak innych przepisów rozdziału II Konstytucji gwarantujących wolności i prawa, jest określenie pozycji prawnej człowieka i obywatela wobec organów władzy publicznej i jednocześnie nałożenie na te organy obowiązków związanych z koniecznością zagwarantowania realizacji konstytucyjnych wolności i praw. W konsekwencji organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne z natury rzeczy nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw, przypisanych podmiotom prywatnym. Dotyczy to także samorządu terytorialnego, który zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własny rachunek. Z tego powodu w Konstytucji odrębnie uregulowano kwestie związane z ochroną prawa własności i innych praw majątkowych w odniesieniu do podmiotów prywatnych (art. 64) oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zdanie drugie).

5.4. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje więc, że art. 64 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem do kontroli konstytucyjności przepisów w sprawach dotyczących własności gminnej, gdyż gminy nie korzystają z ochrony własności przewidzianej w rozdziale II Konstytucji, traktującym o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, lecz z ochrony zapewnionej im przez przepisy rozdziału VII Konstytucji (zob. postanowienia TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60 oraz 19 lutego 2008 r., Tw 44/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 87 i cytowane tam orzecznictwo).

5.5. Jedynie dodatkowo Trybunał stwierdza, że powołanie art. 16 Konstytucji jako wzorca kontroli powinno nastąpić w każdej sprawie, w której wnioskodawca zmierza do ochrony praw członków wspólnoty samorządowej. Jednakże w rozpatrywanej sprawie zakwestionowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i tak okazałoby się nieskuteczne, gdyż – o czym była już mowa – Rada błędnie utożsamia członków wspólnoty gminnej z podatnikami podatków i opłat lokalnych.

6. Rada Miasta Knuruwa podtrzymuje również przedstawione we wniosku argumenty za niezgodnością art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji – z uwagi na brak kryteriów ustalania wysokości opłaty komorniczej.

6.1. Także w tym zakresie nie można podzielić argumentów wnioskodawcy.

6.2. Trybunał Konstytucyjny w zaskarżonym postanowieniu stwierdził, że zaskarżone art. 1a pkt 6 i art. 66 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji „nie faworyzują ani nie dyskryminują żadnej kategorii wierzycieli z punktu widzenia wysokości opłaty komorniczej”. Ocena ta jest prawidłowa. Zakres regulacji obu przepisów jest jednakowy dla wszystkich jego adresatów. Zgodnie z ich treścią każdy wierzyciel, na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egzekucyjnych, jest obowiązany do uiszczenia opłaty komorniczej wynoszącej 5% kwot przekazanych wierzycielowi przez organ egzekucyjny lub przekazanych wierzycielowi przez zobowiązanego w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych.

6.3. Odnosząc się natomiast do argumentów nierównego traktowania wierzycieli i zobowiązanych, Trybunał zwraca uwagę, że w świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału z zasady równości wyrażonej w Konstytucji wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy je różniące (zob. wyroki TK z: 28 maja 2002 r., P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 11 września 2007 r., P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97). Ewentualne ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów określających ich sytuację prawną, które są prawnie istotne. Zasada równości wobec prawa wymaga jednocześnie zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów (zob. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 17 stycznia 2001 r., K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2; 23 listopada 2004 r., P 15/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 108).

6.4. Oczywiście bezzasadne z punktu widzenia równości wobec prawa jest porównywanie sytuacji prawnej wierzyciela i zobowiązanego. Opłaty ponoszone przez wierzycieli są rodzajowo odmiennym świadczeniem od opłat obciążających zobowiązanego, pełnią też różne funkcje. Opłata komornicza „stanowi swego rodzaju wynagrodzenie dla organu, który dokonał ściągnięcia należności pieniężnej lub zastosował środki egzekucyjne, w wyniku których należność została zapłacona” (R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 111). Natomiast opłaty za czynności egzekucyjne są konsekwencją stosowania przez organ egzekucyjny środków egzekucyjnych wymienionych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (zob. wyrok NSA w Gdańsku z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 665/97, LEX nr 32912). Z powyższych względów, zdaniem Trybunału, dopuszczalne jest odmiennie kształtowanie obu rodzajów opłat.

7. Kolejna część zażalenia Rady Miasta Knurowa dotyczy postanowienia Trybunału w zakresie, w którym stwierdził, że zarzut niezgodności art. 66 § 4 pkt 2 w związku z art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny.

7.1. Trybunał Konstytucyjny w zakwestionowanym postanowieniu wskazał, że do rozpatrzenia powyższego zarzutu nie jest wystarczające odniesienie się do art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż na jego podstawie „nie można ustalić grupy podmiotów, które miałyby być porównywane z gminą Knurów (...) w celu ustalenia istnienia ewentualnego podobieństwa”. Stanowisko to jest trafne.

7.2. Zaskarżony art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi, że właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ. Do ustalenia więc, o jakich gminach o statusie miasta jest w nim mowa, niezbędne jest odniesienie się do „odrębnych przepisów”. Trybunał Konstytucyjny wskazał wnioskodawcy, że przepisem, do którego odsyła ustawodawca, jest art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające).

7.3. Zarzut wnioskodawcy opiera się na porównaniu sytuacji prawnej mieszkańców „uprzywilejowanych” gmin miejskich i pozostałych gmin (por. pkt 8.2 wniosku, w którym Rada odsyła do jego pkt 2.8). Rozpatrzenie takiego zarzutu wymaga więc ustalenia klasy adresatów art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. gmin o statusie miasta, co z kolei oznacza, że niezbędne jest odniesienie się do art. 87 przepisów

wprowadzających. Nieobjęcie przedmiotem zaskarżenia tych przepisów jest wadą formalną wniosku i skutkuje oczywistą bezzasadnością zarzutu.

8. Wnioskodawca nie zgadza się również z ustaleniem Trybunału Konstytucyjnego, że zarzut niezgodności art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2, art. 84, art. 168 ust. 1 Konstytucji, a także art. 9 ust. 3 EKSL jest oczywiście bezzasadny. Trybunał wskazał, że zarzut pominięcia prawodawczego musi wykazywać tożsamość treściową między materią unormowaną, a tą, która znalazła się poza zakresem regulacji.

8.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że Rada zrównała sytuację prawną wierzyciela – wójta gminy (burmistrza/prezydenta miasta) z sytuacją prawną wierzyciela – naczelnika urzędu skarbowego.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć „zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52); stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, już pod rządem obecnie obowiązującej Konstytucji (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Rozwijając orzecznictwo w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje »zaniechania ustawodawczego« i »regulacji fragmentarycznej i niepełnej« związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem. Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne »upodobnienie« materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98). W cytowanym postanowieniu Trybunał zwrócił uwagę na przyjętą metodę weryfikacji kwestionowanego przepisu. Odwołując się do wyroku TK z 24 października 2001 r. (SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216), zwrócił uwagę na „selektywną ocenę podobieństwa sytuacji pozostawionych poza zakresem regulacji zaskarżonego przepisu do tych, które znalazły w nim unormowanie”.

8.2. Zastosowanie wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów prowadzi do wniosku, że pogląd zawarty w zakwestionowanym postanowieniu jest słuszny. Trybunał trafnie przyjął, że zarzut wnioskodawcy jest oczywiście bezzasadny, gdyż na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez naczelnika urzędu skarbowego dochodzi się innych należności niż należności egzekwowane w oparciu o tytuł wykonawczy wystawiony przez wójta gminy. Ta różnica z kolei uzasadnia odmienne traktowanie tych należności w zakresie pobierania opłat komorniczych.

8.3. Trybunał Konstytucyjny zasadnie skonstatował, że zarzut pominięcia prawodawczego sformułowany względem art. 66 § 4 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie może być rozpatrywany w powiązaniu z art. 168 Konstytucji i art. 9 ust. 3 EKSL.

8.4. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Zasada władztwa podatkowego wyrażona w art. 168 Konstytucji oznacza realizację standardu określonego w art. 9 ust. 3 EKSL, w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielenia realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe. Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe.

8.5. Pojęcie władztwa podatkowego to prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). Władztwo

podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji. Warto zastrzec przy tym, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego wyznacza w tym zakresie minimalny standard władztwa podatkowego samorządów, który przejawia się w prawie organów lokalnych do ustalania stawek podatkowych (art. 9 ust. 3 EKSL).

Po ustaleniu znaczenia treści art. 168 Konstytucji oraz art. 9 ust. 3 EKSL Trybunał podkreśla, że problem uiszczania opłat komorniczych (w tym wyznaczenia kręgu podmiotów zwolnionych z ich ponoszenia) nie pozostaje w związku treściowym z ograniczonym władztwem podatkowym gminy. Dokonywanie opłat nie ma bowiem wpływu ani na zakres przedmiotowy podatku, ani na jego podstawę, stawkę opodatkowania, ulgi, zwolnienia, termin czy sposób płatności. Trudno zatem zrozumieć, dlaczego wnioskodawca dostrzega ograniczenie podatkowego władztwa gminy w konieczności ponoszenia opłat komorniczych. Obowiązek ten nie ogranicza, a tym bardziej nie pozbawia gminy kompetencji, o których mowa w art. 168 Konstytucji i art. 9 ust. 3 EKSL.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

## 254

### **POSTANOWIENIE** z dnia 28 maja 2013 r. **Sygn. akt Tw 43/12**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miejskiej w Gliwicach o zbadanie zgodności:

art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

#### **UZASADNIENIE**

10 sierpnia 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miejskiej w Gliwicach o zbadanie zgodności art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych) z art. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, a także art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 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 przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2

ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), a także jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – eliminację spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Przedmiotem kontroli, określonym w uchwale nr XV/283/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z 22 grudnia 2011 r. „w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”, a następnie w *petitum* badanego wniosku, jest art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu: „kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej”.

3. Analiza złożonego do Trybunału wniosku, w szczególności części zawierającej uzasadnienie postawionych zarzutów, pozwala stwierdzić, że przedmiot zaskarżenia nie ogranicza się do art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

3.1. Rada Miejska w Gliwicach podkreśla, że „wnioskodawca przytacza przepisy kilku ustaw, w których zamieszczono regulacje dotyczące udzielania dotacji celowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”. Rada Miejska w Gliwicach powołuje we wniosku przepisy następujących ustaw: po pierwsze, ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), po drugie, ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.; dalej: ustawa o dochodach), po trzecie, ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.; dalej: ustawa o polityce rozwoju).

Rada Miejska w Gliwicach twierdzi, że w art. 38 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej „zapisano, iż dotacja przeznaczana jest na »realizację« zadań. Przepis ten nie informuje jednak, czy kwota dotacji ma sfinansować (w całości) czy jedynie dofinansować realizację zadania”. Tymczasem, jak wskazuje wnioskodawca, w art. 42 ust. 1 ustawy o dochodach „wprost przewidziano »dofinansowanie« zadań własnych”. Z kolei „w przypadku (...) ustawy [o polityce rozwoju, art. 20a] ustawodawca posłużył się określeniem »finansowanie«, choć z kształtu jej uregulowań może wynikać, że w umowie strony mogą ustalić jedynie częściowe pokrycie z dotacji kosztów działań z zakresu polityki rozwoju (a więc dotacja ma jedynie dofinansować zadania publiczne)”. Wnioskodawca przekonuje, że „z przytoczonych przepisów (...) wynika, że ustawodawca w różny sposób reguluje kwestie związane z dotowaniem jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywanych przez nie zadań własnych. W niektórych przepisach mowa jest o środkach przeznaczanych na »realizację« zadań, w innych występuje pojęcie »finansowania tych zadań« (...). Niektóre przepisy zakładają jedynie możliwość »dofinansowania« zadań”. Jak wskazuje Rada Miejska w Gliwicach: „uwagę wnioskodawcy zwracają znaczne różnice terminologiczne występujące w poszczególnych przepisach, a odnoszące się do określenia przedmiotu dotacji celowych przeznaczanych na zadania własne”. Rada Miejska w Gliwicach zarzuca brak „precyzji ustawodawcy przy redagowaniu poszczególnych przepisów dotyczących wypłat dotacji na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego”. W przekonaniu wnioskodawcy „art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dopóki brak jest w przepisach tej ustawy definicji bieżących zadań własnych, czytany wraz z pozostałymi przepisami ustaw regulujących zasady przyznawania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego, nie spełnia kryterium dostatecznej określoności regulacji prawnej”.

3.2. Przytoczona argumentacja świadczy o tym, że wnioskodawca formułuje zarzut naruszenia „zasady dostatecznej określoności przepisów prawa w zakresie regulacji udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (art. 2 w związku z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji)” pod adresem nie tyle art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych rozpatrywanego samodzielnie, ile wyłącznie w powiązaniu z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, art. 42 ust. 1 ustawy o dochodach, art. 20a ustawy o polityce rozwoju. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że ani art. 38 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, ani art. 42 ust. 1 ustawy o dochodach, ani art. 20a ustawy o polityce rozwoju nie zostały określone jako przedmiot kontroli w powołanej uchwale nr XV/283/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z 22 grudnia 2011 r. Oznacza to, że wniosek, który wskazuje jako przedmiot zaskarżenia przepisy niepowołane uprzednio w stosownej uchwale Rady Miejskiej w Gliwicach, nie



pochodzi od podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3.3. Rada Miejska w Gliwicach domaga się jednocześnie stwierdzenia niekonstytucyjności zaniechania prawodawczego, polegającego na braku „w przepisach (...) ustawy [o finansach publicznych] definicji bieżących zadań własnych”, a zatem regulacji, która zadowalałaby wnioskodawcę. Rozpatrzenie tak postawionego zarzutu nie podlega kognicji Trybunału (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Należy bowiem pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, który eliminuje z systemu prawnego normy naruszające Konstytucję. Nie ma natomiast kompetencji do stanowienia norm, a taki charakter miałyby orzekanie w sprawie zaniechań ustawodawczych (por. wyrok TK z 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

Na marginesie należy zasygnalizować, że twierdzenie, iż „brak ustawowej definicji »bieżącego« zadania własnego, (...) powoduje ryzyko stosowania regulacji zawartej w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do wszystkich zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego”, stanowi zarzut o charakterze zaledwie hipotetycznym i nie dotyczy treści normatywnej art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, lecz ewentualnego wpływu zaniechania ustawodawczego na płaszczyznę stosowania (lub niestosowania) tego przepisu. Natomiast w myśl obowiązujących w Polsce uregulowań dotyczących sądowej kontroli konstytucyjności prawa na podmiocie kwestionującym hierarchiczną zgodność norm ciąży obowiązek udowodnienia istnienia sprzeczności między przepisami zajmującymi różną pozycję w hierarchii źródeł prawa (zob. postanowienie z 8 sierpnia 2006 r., Tw 41/05, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 181).

4. Rada Miejska w Gliwicach stawia art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zarzut naruszenia „zasady ustawowej określoności źródeł dochodów samorządu oraz zasady adekwatności wyposażenia samorządu w stosunku do przypadających mu zadań publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 [EKSL])”.

4.1. Rada Miejska w Gliwicach przekonuje, że „nie można (...) z góry założyć maksymalnego poziomu (niższego niż 100%) dotowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, jeśli nie wiadomo jakich zadań dotacja dotyczy”. Przedmiotem zainteresowania Rady Miejskiej w Gliwicach jest „problem poziomu dotowania zadań własnych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tymi przepisami – »Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych«. Wnioskodawca twierdzi, że „art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie w jakim ogranicza kwotę dotacji na finansowanie zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej [wskazanych w powołanej uchwale nr XV/283/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z 22 grudnia 2011 r.], do 80% kosztów ich realizacji, jest sprzeczny z przytoczonymi wyżej przepisami Konstytucji – art. 167 ust. 1 i 4 oraz z Karty – art. 9 ust. 1, 2 i 4. Jednostkom samorządu terytorialnego zostało bowiem przydzielone do wykonania zadanie własne, które z uwagi na jego charakter winno zostać w całości sfinansowane ze środków pochodzących z dotacji. Tymczasem przepis art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wobec braku innych regulacji szczególnych, pozwolił na ograniczenie w roku 2011 (...) kwoty dotacji do 80% rzeczywistych kosztów realizacji zadania”.

Odnosząc się do przytoczonego stanowiska, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wniosek Rady Miejskiej w Gliwicach wpłynął do Trybunału 10 sierpnia 2012 r. Co istotne dla rozpatrywanej sprawy, w myśl art. 38 ust. 3 ustawy zmieniającej – w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. – w odniesieniu do zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej, nie stosuje się art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (zob. art. 12 w zw. z art. 41 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej [Dz. U. Nr 291, poz. 1707]). *Nota bene* sam wnioskodawca przyznaje, że „przepisem, który określa zasady dotowania wymienionych zadań jest (...) art. 38 ustawy [zmieniającej]”.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 EKSL przez „art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie w jakim ogranicza kwotę dotacji na finansowanie zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej”, jest oczywiście bezzasadny. Okoliczność ta, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi samoistną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie.

4.2. Rada Miejska w Gliwicach twierdzi, że „w roku 2010 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dotacje na poziomie 100% kosztów wykonania tych zadań. W roku 2011 r. (mimo iż stan prawny nie uległ

zmianie) Ministerstwo Finansów stanęło na stanowisku, że do przedmiotowej dotacji ma zastosowanie art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a więc dotacja nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania. Takie stanowisko wyraził Minister Finansów w piśmie z 21 kwietnia 2011 r. (...). Pismo to zostało przekazane wnioskodawcy (...) wraz z pismem Wydziału Polityki Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego z 21 czerwca 2011 r. ". Wnioskodawca koncentruje się na dowodzeniu, że „mimo braku zmian w przepisach prawa w latach 2010 i 2011, nastąpiła zmiana sposobu ich interpretacji”. Rada Miejska w Gliwicach podkreśla, że „wnioskodawca nie zgadza się z interpretacją tego przepisu [art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych] przedstawioną przez Ministra Finansów i Wojewodę Śląskiego (w przywołanej wyżej korespondencji). Skoro jednak wspomniane organy władzy publicznej zaprezentowały taki sposób interpretacji art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i mimo sprzeciwu ze strony wnioskodawcy (...) nie zmieniły zdania, wniosek o stwierdzenie, iż przepis ten w zakresie w jakim miałby ograniczyć kwotę dotacji na realizację zadań własnych określonych w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej, jest uzasadniony”.

Przytoczona argumentacja potwierdza, że wnioskodawca czyni przedmiotem zaskarżenia „przykład zastosowania [w 2011 r.] przepisu art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do dotacji na realizację zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej”. Wnioskodawca upatruje problem konstytucyjny nie w treści normatywnej art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, lecz w sposobie jego stosowania, *nota bene* w poprzednim stanie prawnym, tzn. w czasie (2011 r.), kiedy nie obowiązywał jeszcze art. 38 ust. 3 ustawy zmieniającej w brzmieniu wyłączającym stosowanie do zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej, art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rozpatrzenie tak postawionego zarzutu nie mieści się w kompetencjach Trybunału (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 255

### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 lipca 2014 r. **Sygn. akt Tw 43/12**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miejskiej w Gliwicach,

postanawia:

**nie uwzględniać zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

1. W dniu 10 sierpnia 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miejskiej w Gliwicach o zbadanie zgodności art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych) z art. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 oraz art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, a także art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKSL).

2. Postanowieniem z 28 maja 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miejskiej w Gliwicach.

2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek, który wskazuje jako przedmiot zaskarżenia przepisy nie-powołane uprzednio w stosownej uchwale Rady Miejskiej w Gliwicach, nie pochodzi od podmiotu uprawnionego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2.2. Trybunał nadto uznał, że ani zaniechanie prawodawcze, ani ocena jego wpływu na płaszczyznę stosowania prawa, ani też sposób (przykład) stosowania art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie podlegają kognicji sądu konstytucyjnego (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.3. Zdaniem Trybunału zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 EKSL przez „art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie w jakim ogranicza kwotę dotacji na finansowanie zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej”, jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

3. W zażaleniu z 12 czerwca 2013 r. Rada Miejska w Gliwicach wnosi o „uwzględnienie (...) zażalenia i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w zażaleniu Rada Miejska w Gliwicach nie odnosi się do dokonanej w zaskarżonym postanowieniu oceny postawionych we wniosku zarzutów i nie kwestionuje uznania ich za oczywiście bezzasadne. Wnioskodawca koncentruje się na okolicznościach, które pozwoliły Trybunałowi odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3. W zażaleniu Rada Miejska w Gliwicach twierdzi: „Fakt, iż przy okazji analizy treści zaskarżonego przepisu (art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), wnioskodawca wskazał na inne przepisy regulujące zasady finansowania zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie świadczy o tym, że przedmiotem wniosku są te inne przepisy (ani samodzielnie, ani wraz z zaskarżonym przepisem)”.

3.1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego skoro Rada Miejska w Gliwicach podkreśla, że „wnioskodawca wskazywał (...), że wejście w życie przepisu art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych spowodowało zmiany w dotychczasowym sposobie (zakresie) finansowania zadań określonych tymi innymi przepisami”, to tym samym przyznaje, że domagał się oceny normy prawnej wywiezionej łącznie z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i tych „innych przepisów”, regulujących „zasady finansowania zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że wnioskodawca był świadomy tego, iż nie sposób zbadać – w aspekcie adekwatności dochodów do zadań – zgodności z powołanymi wzorcami kontroli normy prawnej, która odwołuje się do wszelkich (obecnych i przyszłych) zadań bieżących i inwestycyjnych, a zatem wyprowadzonej wyłącznie z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Co oczywiste, nie można zakładać, że okoliczność, iż kwota dotacji nie przekroczy 80% kosztów realizacji zadania, w każdym przypadku (tj. niezależnie od szczebla samorządu, właściwości terytorialnej [miejscowej], budżetu beneficjenta dotacji itp.) spowoduje powstanie między wysokością dochodów a zakresem zadań dysproporcji w takim rozmiarze, że ogólny poziom dochodów wybranej losowo jednostki samorządu terytorialnego nigdy nie umożliwi jej efektywnego wykonania zadań. Z tego zapewne względu Rada Miejska w Gliwicach zażądała zbadania zgodności z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 4 EKSL „art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie w jakim ogranicza kwotę dotacji na finansowanie zadań, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej”.

3.2. Wnioskodawca nie może czynić Trybunałowi zarzutu z tego, że dostrzegł niepowołanie w stosownej uchwale Rady Miejskiej w Gliwicach tych przepisów, które w powiązaniu z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach

publicznych stanowią źródło normy prawnej mającej podlegać kontroli w aspekcie zgodności z zasadą adekwatności (dochody – zadania).

3.3. Wobec powyższego Trybunał stwierdza, że w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo odmówił nadania wnioskowi Rady Miejskiej w Gliwicach dalszego biegu.

4. Trafności kwestionowanego rozstrzygnięcia nie podważa powołana przez wnioskodawcę okoliczność, że „został nadany bieg wnioskowi [pochodzącemu od innego podmiotu będącego organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego] (...), który również dotyczy zbadania zgodności z Konstytucją art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych”.

4.1. Należy podkreślić, że zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego o przedstawieniu Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego akt sprawy w celu skierowania wniosku do rozpoznania na rozprawie przez właściwy skład orzekający nie wyklucza stwierdzenia niemożności merytorycznego rozpatrzenia wniosku z powodu okoliczności uzasadniających umorzenie postępowania.

4.2. W sprawie K 13/12, na którą powołuje się wnioskodawca, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (postanowienie z 26 czerwca 2014 r.). Trybunał uznał główny zarzut wnioskodawcy – niezgodność art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – za oczywiście bezzasadny. W odniesieniu do wzorców kontroli wywodzonych z art. 2 i art. 7 Konstytucji Trybunał umorzył postępowanie ze względu na brak należytego uzasadnienia wniosku.

4.3. Trybunał wskazał, że zarówno przyznanie dotacji celowej na zadanie własne, jak i – w znacznej części przypadków – jej wysokość są kształtowane przez odrębne przepisy ustawowe, które nie zostały wskazane jako przedmiot kontroli. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że „zarzut postawiony wyłącznie wobec art. 128 ust. 2 ustawy o finansach bez powiązania go z przepisami dotyczącymi konkretnych zadań własnych, na realizację których przeznaczone są dotacje celowe, jest niepełny i nie może podlegać ocenie Trybunału”. Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na szczególny charakter dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych – traktowanych jako wyjątek od zasady, zgodnie z którą poziom środków finansowych ma być odpowiedni do nałożonych zadań. Z tych względów Trybunał uznał zarzut niezgodności art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z art. 167 ust. 1 Konstytucji za oczywiście bezzasadny.

4.4. Trybunał stwierdził, że skoro zakwestionowany przepis nie stanowi podstawy do udzielenia i wypłacenia jakiejkolwiek dotacji – a dopiero w powiązaniu z przepisami innych ustaw, które przewidują możliwość udzielania gminom dotacji, pozwala na ustalenie przez dysponentów środków budżetowych konkretnej wysokości przyznanego zasilenia – to wprowadzenie jako zasady limitu wysokości dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin, nie może być podstawą do podjęcia przez ustawodawcę przewidzianych w art. 167 ust. 4 Konstytucji zmian w podziale dochodów publicznych. Przesądziło to o bezzasadności wniosku w odniesieniu do art. 167 ust. 4 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

4.5. W stosunku do wzorców kontroli wywodzonych z art. 2 i 7 Konstytucji Trybunał „ustalił, że wnioskodawca nie przedstawił konkretnych zarzutów niekonstytucyjności ani też nie uzasadnił sposobu naruszenia tych przepisów Konstytucji” – w konsekwencji Trybunał umorzył postępowanie również w tym zakresie.

5. W związku z umorzeniem postępowania w sprawie K 13/12 w zakresie badania zgodności art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a więc z wzorcami kontroli wskazanymi również przez Radę Miejską w Gliwicach, rozpatrywanie złożonego przez nią wniosku jest zbędne. Z tego względu Trybunał postanawia nie uwzględnić zażalenia na postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

6. Wnioskodawca nie postawił zarzutów co do trafności rozstrzygnięcia Trybunału w pozostałym zakresie. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje zatem stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu – stwierdza oczywistą bezzasadność zarzutów oraz wskazuje, że zaniechanie prawodawcze, czy też ocena wpływu art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na płaszczyznę stosowania prawa, a także sposób jego stosowania nie podlegają kognicji sądu konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 256

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 lutego 2014 r.  
**Sygn. akt Tw 12/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 160 ust. 1-4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.) oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 122, poz. 834) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 122, poz. 834) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

UZASADNIENIE

1 lipca 2013 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa (dalej: Związek lub NSZZ FiPW) o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 160 ust. 1-4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej) oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 122, poz. 834; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji; po drugie, § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 2013 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, czy wnioskodawca kwestionuje pominięcie prawodawcze, czy też zaniechanie prawodawcze, polegające na nieuregulowaniu możliwości wniesienia odwołania od decyzji przełożonego funkcjonariusza Służby Więziennej wydanej na podstawie art. 160 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej w trybie § 3 rozporządzenia z 2010 r.; uzasadnienie, w jaki sposób art. 160 ust. 1-4 ustawy o Służbie Więziennej narusza art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 i art. 184 Konstytucji; uzasadnienie, w jaki sposób § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r. narusza art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 i art. 184 Konstytucji; wykazanie, który organ wnioskodawcy ma cechę ogólnokrajowości w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji; doręczenie wyciągu z protokołu wraz z listą obecności z posiedzenia właściwego – w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji – organu wnioskodawcy, który to wyciąg pozwoliłby stwierdzić, że uchwałę o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego podjęto zgodnie ze statutem wnioskodawcy; wyjaśnienie, czy wnioskodawca posiada jednostki terenowe lub oddziały (usunięcie rozbieżności występującej między przepisami Statutu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa a rubryką 3 działu 1 Krajowego Rejestru Sądowego nr 0000028029).

W piśmie z 17 września 2013 r. odniesiono się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioski przedstawiane przez ogólnokrajowe organy związków zawodowych podlegają wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowym organom związków zawodowych przysługuje prawo inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm. Na wnioskodawcy ciąży przy tym obowiązek wykazania, który z jego organów jest „ogólnokrajowym organem” uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem. Podstawą wskazania takiej władzy są przepisy ustawy, a w przypadku, gdy ustawa nie reguluje tej kwestii – postanowienia statutu związku zawodowego.

2.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kompetencję do reprezentowania osoby prawnej i prowadzenia jej spraw należy odróżnić od kompetencji do podjęcia uchwały o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem inicjującym abstrakcyjną kontrolę norm. Trybunał podkreśla, że podjęcie takiej uchwały stanowi „czynność o charakterze nadzwyczajnym”, która z tego powodu nie może być dokonana samodzielnie przez organ wykonawczy organizacji (por. postanowienia z: 9 czerwca 2004 r. i 8 września 2004 r., Tw 33/03, OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 227 i poz. 228; 9 czerwca 2004 r., Tw 2/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 258).

2.2. Wnioskodawca doręczył Trybunałowi uchwałę nr 292–VII/2013 Prezydium Zarządu Głównego z 5 czerwca 2013 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Z treści uchwały wynika, że została ona podjęta na podstawie art. 23 pkt 2 oraz art. 27 ust. 2 pkt 1 statutu Związku. W myśl pierwszego z powołanych przepisów Zarząd Główny jest jedną z trzech (obok Krajowego Zjazdu Delegatów i Głównej Komisji Rewizyjnej) władz ogólnopolskich Związku. Zgodnie zaś z art. 27 ust. 2 pkt 1 statutu, do zadań Prezydium należy kierowanie bieżącą działalnością Związku pomiędzy posiedzeniami Zarządu Głównego.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że najwyższym organem Związku jest Krajowy Zjazd Delegatów (art. 24 ust. 1 statutu), który może być zwoływany jako Zjazd Nadzwyczajny (art. 24 ust. 2 pkt 3 statutu). Natomiast Zarząd Główny realizuje uchwały Krajowego Zjazdu Delegatów (art. 26 ust. 1 pkt 1 statutu). Nawet gdyby uznać, że Zarządowi Głównemu przysługuje – niezależne od kompetencji Krajowego Zjazdu Delegatów – uprawnienie do reprezentowania Związku wobec „władz, organów i instytucji” (art. 26 ust. 1 pkt 2 statutu), to i tak z organem tym nie można by utożsamiać jego Prezydium. Prezydium Zarządu Głównego jest bowiem wyłącznie organem pomocniczym Zarządu Głównego. W odróżnieniu od samego Zarządu, Prezydium nie posiada statusu władzy ogólnokrajowej (por. art. 23 statutu). Skoro do Prezydium należy kierowanie bieżącą działalnością Związku (art. 27 ust. 2 pkt 1 statutu), to tym samym podjęcie uchwały w sprawie hierarchicznej kontroli zgodności norm jako czynność o charakterze nadzwyczajnym wykracza poza jego kompetencje. Prezydium nie jest zatem organem legitymowanym do podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uchwała Prezydium Zarządu z 5 czerwca 2013 r. nie może zostać uznana za podstawę prawną wniosku, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 1 lipca 2013 r.

3. Nawet gdyby uznać, że Zarządowi Głównemu przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o hierarchiczną kontrolę zgodności norm (art. 26 ust. 1 pkt 2 statutu), to i tak pochodząca od tego organu uchwała, mająca na celu zainicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie może mieć dowolnego charakteru.

3.1. Należy pamiętać, że wola organu ogólnokrajowego, który zazwyczaj ma strukturę kolegialną, znajduje wyraz w podejmowanych przez niego uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy (np. statut), treść podjętej uchwały zostaje zaś zapisana w protokole z posiedzenia tego organu. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału uchwała ogólnokrajowego organu związku zawodowego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z inicjatywy tego podmiotu (zob. postanowienie TK z 1 lipca 2010 r., Tw 10/10, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 243).

Do ustalenia, że wniosek pochodzi od ogólnokrajowego organu związku zawodowego, a nie od osoby, która go sporządziła i podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionego organu. Wobec powyższego konieczne jest dołączenie do wniosku odpisu uchwały tego organu. Treść uchwały i wniosku musi cechować minimalna zbieżność, która obejmuje wskazanie kwestionowanego przepisu (przedmiot

kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (wzorzec kontroli).

Uchwała może zawierać także dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (np. pełnomocnika) zobligowany przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego do sporządzenia lub podpisania wniosku, złożenia go oraz reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określonej podmiotowi nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, gdyż w dalszym ciągu tylko ogólnokrajowy organ związku zawodowego jest uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm, tzn. wyznaczenia zakresu zaskarżenia.

Ze względu na powyższe skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego, nie może być uznany za pismo skutecznie wszczynające postępowanie (art. 31 ust. 1 ustawy o TK).

3.2. W dniu 20 lutego 2013 r. Zarząd Główny NSZZ FiPW podjął uchwałę nr 270-VII/2013 w brzmieniu: „Zarząd Główny NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa postanowił wynająć odpowiednią kancelarię prawną, która przygotuje i przeprowadzi proceduralnie wniosek przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na ten cel zostaną też przeznaczone stosowne środki finansowe. Niektóre zapisy ustawy z 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej są, w naszym rozumieniu prawa, niekonstytucyjne. Dlatego też wniosek o sprawdzenie tych zapisów z ustawą zasadniczą”.

Uchwały tej nie można uznać za podstawę prawną wniosku, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 1 lipca 2013 r.

3.3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w uchwale nr 270-VII/2013 z 20 lutego 2013 r. nie sprecyzowano przedmiotu ani wzorców kontroli. W powołanej uchwale Zarząd Główny nie konkretyzuje, które przepisy ustawy o Służbie Więziennej mają podlegać badaniu przez Trybunał, ani nie wskazuje postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem Zarządu Głównego – ustawa o Służbie Więziennej jest niezgodna.

W konsekwencji należy stwierdzić, że podjęcie przez Zarząd Główny uchwały, w której nie przedstawiono zarzutu niezgodności konkretnych przepisów ustawy o Służbie Więziennej z wyraźnie wskazanymi postanowieniami Konstytucji, musi być uznane za nieskutecznie złożone oświadczenie woli w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli bowiem uchwała podmiotu konstytucyjnie legitymowanego do złożenia wniosku (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji) nie wyznacza dokładnie zakresu zaskarżenia, to okoliczność ta uniemożliwia Trybunałowi przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli norm.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że tak rozumiana wadliwość uchwały stanowiącej podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać uznana za brak formalny, który podlegałby usunięciu w trybie art. 36 ust. 2 ustawy o TK (zob. postanowienie z 24 listopada 2003 r., Tw 30/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 209).

3.4. Trybunał podkreśla, że nawet gdyby przyjąć, iż Prezydium przysługuje kompetencja do występowania w imieniu Związku o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, to i tak nie można by było uznać przedłożonej uchwały nr 292-VII/2013 z 5 czerwca 2013 r. za podstawę wniosku, który wpłynął do Trybunału 1 lipca 2013 r. (w szczególności z powodu nieokreślenia w niej wzorców kontroli).

3.5. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że skonkretyzowanie przedmiotu kontroli, tzn. wskazanie art. 160 ust. 1-4 ustawy o Służbie Więziennej oraz § 3 ust. 2 i § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2010 r. nastąpiło w uchwale Prezydium z 5 czerwca 2013 r. (organu nieuprawnionego) oraz we wniosku złożonym do Trybunału, a sprecyzowanie wzorców kontroli, tzn. powołanie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji, dopiero w samym wniosku.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że pełnomocnik (reprezentant) wnioskodawcy (również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek) jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie umocowania udzielonego przez podmiot uprawniony. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Wobec powyższego, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpatrywany wniosek w zakresie, w jakim samoistnie konkretyzuje przedmiot i wzorce kontroli, pochodzi od podmiotu nieuprawnionego. Okoliczność ta stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi Związku dalszego biegu (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na marginesie należy zasygnalizować, że w powołanej uchwale nr 270-VII/2013 z 20 lutego 2013 r. Zarząd Główny nie sprecyzował, kogo upoważnia do sporządzenia i podpisania wniosku ani nie wskazał, kto ma reprezentować wnioskodawcę przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. Trzeba również zaznaczyć, że wnioskodawca nie wyjaśnił rozbieżności występującej pomiędzy przepisami statutu a rubryką 3 działu 1 Krajowego Rejestru Sądowego nr 0000028029, w szczególności nie przedstawił dowodu (np. odpisu z rejestru prowadzonego na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 13 statutu w zw. z art. 30 ust. 3 statutu) na to, że posiada jednostki terenowe lub oddziały. Tym samym Związek nie wykazał, że posiada cechę ogólnokrajowości w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. W konsekwencji wnioskodawca nie wykonał zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 2013 r. (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

5. Zdaniem wnioskodawcy: „rozstrzygnięcie o wydaniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego funkcjonariusza SW spełnia wszelkie cechy charakterystyczne dla klasycznej decyzji administracyjnej. (...) Do tego istnieją przepisy prawa materialnego (art. 160 ust. 1 i 2 ustawy o SW) stanowiące o podstawach rozstrzygnięcia sprawy wnioskodawcy. Powstaje tylko konieczność wtłoczenia powyższego w tryby postępowania administracyjnego określonego w *ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (...), aby otworzyć funkcjonariuszom Służby Więziennej prawo do obiektywnego rozpoznania ich sprawy i zapewnić im zgodność uregulowań z pragmatyki służbowej z normami konstytucyjnymi, wskazanymi we wniosku”. Z powyższego wynika, że wnioskodawca, twierdząc, iż „ustawodawca nie przewidział postępowania odwoławczego oraz kontroli sądowej”, formułuje zarzut pominięcia prawodawczego pod adresem art. 218 ustawy o Służbie Więziennej, a w szczególności ust. 1 tego przepisu.

Abstrahując od braku po stronie Prezydium legitymacji do występowania o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że w podjętej przez Prezydium uchwale nie powołano art. 218 ustawy o Służbie Więziennej jako przedmiotu zaskarżenia.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 257

### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 lipca 2014 r. **Sygn. akt Tw 12/13**

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

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

1. W dniu 11 lipca 2013 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa (dalej: Związek) o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 160 ust. 1-4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523,



ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej) oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 122, poz. 834; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji; po drugie, § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 45, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 2013 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: wyjaśnienie, czy wnioskodawca kwestionuje pominięcie prawodawcze, czy też zaniechanie prawodawcze, polegające na nieuregulowaniu możliwości wniesienia odwołania od decyzji przełożonego funkcjonariusza Służby Więziennej wydanej na podstawie art. 160 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej w trybie § 3 rozporządzenia z 2010 r.; uzasadnienie, w jaki sposób art. 160 ust. 1-4 ustawy o Służbie Więziennej narusza art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65, art. 78 i art. 184 Konstytucji; uzasadnienie, w jaki sposób § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r. narusza art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 i art. 184 Konstytucji; wykazanie, który organ wnioskodawcy ma cechę ogólnokrajowości w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji; doręczenie wyciągu z protokołu wraz z listą obecności z posiedzenia właściwego – w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji – organu wnioskodawcy, który to wyciąg pozwoliłby stwierdzić, że uchwałę o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego podjęto zgodnie ze statutem wnioskodawcy; wyjaśnienie, czy wnioskodawca posiada jednostki terenowe lub oddziały (usunięcie rozbieżności występującej między przepisami Statutu Niezależnego Samorządnego Wniosku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa a rubryką 3 działu 1 Krajowego Rejestru Sądowego nr 0000028029).

3. W piśmie z 17 września 2013 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

4. Postanowieniem z 19 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

4.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uchwała Prezydium Zarządu Głównego Związku nie może być uznana za wystarczającą podstawę złożonego wniosku. Podjęcie takiej uchwały wykracza bowiem poza kompetencje Prezydium, które zgodnie ze statutem Związku jest uprawnione jedynie do kierowania bieżącą działalnością Związku między posiedzeniami Zarządu Głównego.

4.2. Trybunał stwierdził również, że nawet gdyby uznać, że uchwała o wystąpieniu z wnioskiem o hierarchiczną kontrolę norm została podjęta przez uprawniony do tego organ, to treść tej uchwały jest niewystarczająca. Aby uchwała ogólnokrajowego organu związku zawodowego mogła być uznana za podstawę wniosku, musi ona zawierać: wskazanie kwestionowanych przepisów (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tych przepisów z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wskazanie wzorca kontroli). Ani przedstawiona jako podstawa wniesionego wniosku uchwała Prezydium Zarządu Głównego, ani wcześniejsza uchwała Zarządu Głównego z 20 lutego 2013 r., nie spełniają tego wymogu.

4.3. Ponadto Trybunał wskazał, że w piśmie nadesłanym w celu usunięcia braków formalnych wniosku Związek nie wyjaśnił rozbieżności występującej między przepisami statutu a rubryką 3 działu 1 Krajowego Rejestru Sądowego nr 0000028029, w szczególności nie przedstawił dowodu na to, że posiada jednostki terenowe. Tym samym nie wykonał zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 2013 r.

4.4. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że twierdzenie wnioskodawcy, w myśl którego ustawodawca niesłusznie nie przewidział postępowania odwoławczego oraz kontroli sądowej nad rozstrzygnięciem o wydaniu zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego przez funkcjonariusza Służby Więziennej, jest zarzutem pominięcia prawodawczego w art. 218 ustawy o Służbie Więziennej. Ani w uchwale Prezydium Zarządu Głównego, ani we wniosku nie wskazano jednak tego przepisu jako przedmiotu kontroli.

5. W zażaleniu z 10 marca 2014 r. Związek wniósł o uchylenie postanowienia z 19 lutego 2014 r. i przyjęcie wniosku do rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje skutecznie wniesione zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Zdaniem wnioskodawcy Trybunał niezasadnie przyjął, że Związek nie wykazał, iż posiada cechę ogólnokrajowości w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Jak stwierdził wnioskodawca, w myśl art. 34 zakwestionowanej ustawy w Służbie Więziennej może działać tylko jeden związek zawodowy, który z natury rzeczy musi być ogólnokrajowy. Ponadto, w jego ocenie, ze statutu wyraźnie wynika, że obszarem działania Związku jest cały kraj.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji legitymację do inicjowania takiej kontroli mają m.in. ogólnokrajowe organy związków zawodowych. Jak wielokrotnie już podkreślał Trybunał w swoim orzecznictwie, przymiotnik „ogólnokrajowy”, użyty w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, odnosi się do władz związku zawodowego, co z kolei pozwala twierdzić, że ogólnokrajowe władze może mieć tylko taki związek, w którego strukturze funkcjonują również władze terenowe (regionalne, oddziałowe). Istnienie jednostek o statusie lokalnym świadczy o tym, że organizacja obejmuje zakresem swojego działania obszar całego kraju. Wymóg, by związek zawodowy posiadał struktury terenowe, nie jest przejawem zbytecznego formalizmu, lecz stanowi gwarancję zapewnienia jego członkom, działającym w różnych częściach kraju, właściwej reprezentacji na szczeblu ogólnokrajowym (zob. np. postanowienia TK z: 12 lutego 2003 r., Tw 72/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 78 oraz 22 czerwca 2010 r., Ts 2/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 313). Wbrew temu, co podnosi wnioskodawca, decydująca dla uznania organizacji za ogólnokrajową jest więc jej struktura i obszar działania, a nie liczba związków zawodowych działających w danej grupie zawodowej, czy zadeklarowany w statucie zakres działania.

Ze względu na powyższe Trybunał prawidłowo przyjął w zaskarżonym postanowieniu, że nie przedstawiając dowodów na posiadanie jednostek terytorialnych, Związek nie wykonał zarządzenia sędziego Trybunału z 3 września 2013 r. Stanowiło to samodzielną przesłankę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

3. Zdaniem wnioskodawcy w postanowieniu z 19 lutego 2014 r. Trybunał niesłusznie przyjął, że wniosek pochodzi od nieuprawnionego organu. W ocenie wnioskodawcy wzajemne relacje między organami Związku są jasne, a złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest „zwykłym uprawnieniem wynikającym z Konstytucji”, które ma „każda osoba lub określony krąg osób czy organów”. Ponadto wnioskodawca podkreślił, że to przede wszystkim organy Związku, a nie Trybunał, są uprawnione do dokonywania wykładni autentycznej jego statutu i – w konsekwencji – określenia, który organ powinien reprezentować Związek w postępowaniu przed Trybunałem.

Powyższe stanowisko jest niezasadne. Trybunał Konstytucyjny z urzędu bada bowiem, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu, a w szczególności ustala, czy uchwała, na podstawie której złożono wniosek, została podjęta przez właściwy organ. Uprawnienie do podjęcia takiej uchwały musi wynikać z przepisów prawa lub statutu danej organizacji. Tymczasem wnioskodawca nie wykazał, aby Prezydium Zarządu Głównego było legitymowane do wystąpienia z takim wnioskiem. Jak słusznie stwierdził Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, za podstawę podjęcia decyzji o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału nie można uznać przepisów odnoszących się ogólnie do prowadzenia bieżącej działalności Związku lub reprezentowania go na zewnątrz (zob. np. postanowienia TK z: 9 czerwca 2004 r. i 8 września 2004 r., Tw 33/03, OTK ZU nr 4/B/2004, poz. 227 i 228; 9 czerwca 2004 r., Tw 2/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 258 oraz 1 lipca 2010 r., Tw 10/10, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 243).

4. W zażaleniu Związek stwierdził ponadto, że żaden przepis nie wymaga, aby uchwała o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału wskazywała zarówno przedmiot zaskarżenia, jak i wzorce kontroli konstytucyjności. Zdaniem Związku nic nie stoi na przeszkodzie delegowaniu uprawnienia do określenia tych elementów wniosku na pełnomocnika.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji uprawniony do złożenia wniosku o dokonanie abstrakcyjnej kontroli norm jest ogólnokrajowy organ związku zawodowego.

To do tego organu należy więc określenie kwestionowanego przepisu (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (wzorzec kontroli). Uprawnienia do określenia tych elementów wniosku właściwy organ nie może delegować ani na inny organ Związku, mający wykonać uchwałę, ani na inny podmiot (np. pełnomocnika) zobligowany przez ogólnokrajowy organ związku zawodowego do sporządzenia lub podpisania wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym oraz reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem.

Trybunał prawidłowo stwierdził więc w zaskarżonym postępowaniu, że ani uchwała Zarządu Głównego Związku z 20 lutego 2013 r., ani uchwała Prezydium Zarządu Głównego z 5 czerwca 2013 r. nie mogły być uznane za wystarczającą podstawę złożonego w niniejszej sprawie wniosku.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 258

### **POSTANOWIENIE** z dnia 30 lipca 2014 r. **Sygn. akt Tw 12/14**

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

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miejskiej w Choroszczy o zbadanie zgodności:

art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.) z art. 2, art. 163 w zw. z art. 7, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu.**

#### **UZASADNIENIE**

14 kwietnia 2014 r. Rada Miejska w Choroszczy skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek (dalej także: wnioskodawca, Rada) o zbadanie zgodności art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: prawo energetyczne) z art. 2, art. 163 w zw. z art. 7, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego zalicza do zadań własnych gminy oświetlanie ulic, placów i dróg publicznych na terenie gminy i obowiązek ten rozciąga również na ulice, place i drogi niebędące jej własnością, co narusza samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto wnioskodawca kwestionuje kompetencję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do zawierania umów na dostawę energii elektrycznej, co w konsekwencji obciąża gminę kosztami wynikającymi z umowy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 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 przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy

pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności norm. Wola rady (sejmiku) jako organu kolegialnego znajduje wyraz w podejmowanych przez nią uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy, a treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z sesji rady (sejmiku). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu. Dla ustalenia, czy wniosek pochodzi od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie od osoby fizycznej, która go sporządziła lub podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionej władzy. Stąd wymagane jest dołączenie do wniosku uchwały tej władzy. Treść uchwały i wniosku powinna być zbieżna. Minimalna zbieżność cechująca wniosek i uchwałę obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu (przepisów) danego aktu normatywnego, wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej, którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (zob. postanowienie TK z 21 lutego 2006 r., Tw 59/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 84 i powołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę, że uchwała w sprawie wystąpienia z wnioskiem może zawierać dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (np. pełnomocnika) zobligowany przez radę (sejmik) do sporządzenia lub podpisania wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym oraz reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określönemu podmiotowi nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, gdyż w dalszym ciągu tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm. Tym samym wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie może być uznany, na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o TK, za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem.

2.1. W uchwale nr XXIV/226/2014 podjętej 28 marca 2014 r. Rada Miejska w Choroszczy postanowiła wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego „z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo energetyczne (...) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”. Uchwały tej nie można jednak uznać za podstawę prawną wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego 14 kwietnia 2014 r.

2.2. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w uchwale tej nie skonkretyzowano konstytucyjnych wzorców kontroli, tzn. nie określono, z którymi przepisami ustawy zasadniczej, zdaniem wnioskodawcy, jest niezgodny zaskarżony przepis prawa energetycznego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że podjęcie przez Radę Miejską w Choroszczy uchwały, w której nie przedstawiono zarzutu niezgodności art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego z wyraźnie wskazanymi przepisami Konstytucji jako wzorcami kontroli, musi być uznane za nieskutecznie złożone oświadczenie woli w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli bowiem uchwała podmiotu konstytucyjnie legitymowanego do złożenia wniosku (art. 191 ust. 1 pkt 3) nie wyznacza dokładnie zakresu zaskarżenia, to okoliczność ta uniemożliwia Trybunałowi przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli norm. Jednocześnie trzeba podkreślić, że tak rozumiana wadliwość uchwały stanowiącej podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać uznana za brak formalny, który podlegałby usunięciu w trybie art. 36 ust. 2 ustawy o TK (zob. postanowienie z 24 listopada 2003 r., Tw 30/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 209).

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że sprecyzowanie konstytucyjnych wzorców kontroli, tzn. powołanie art. 2, art. 163 w zw. z art. 7, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, nastąpiło dopiero w samym wniosku złożonym do Trybunału. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że pełnomocnik wnioskodawcy (również podmiot

sporządzający lub podpisujący wniosek) jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpatrywany „wniosek” w zakresie, w jakim samoistnie określa wzorce kontroli, pochodzi od podmiotu nieuprawnionego. Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miejskiej w Choroszczy.

## 259

### **POSTANOWIENIE** z dnia 15 lutego 2012 r. **Sygn. akt Ts 37/11**

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

Adam Jamróz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Rafinerii Trzebinia SA z siedzibą w Trzebini w sprawie zgodności:

1) § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 243, poz. 1766):

a) w zakresie, w jakim zmienia § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 72, poz. 966, ze zm.) z art. 28 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.) oraz art. 92 ust. 1 oraz z art. 2 w związku z art. 84, art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim zmienia § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 72, poz. 966, ze zm.) z art. 2 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 84, art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;

2) § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 243, poz. 1766) z

a) art. 2 w związku z art. 88 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

b) art. 2 w związku z art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

c) art. 32 ust. 2 w związku z art. 22 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;

3) art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten pomija możliwość powstania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży przed wyprowadzeniem wyrobów akcyzowych zharmonizowanych ze składu podatkowego, z

a) art. 4 ust. 1 i 5, art. 6 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 pkt 1, art. 30 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.) w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

b) art. 29 ust. 1 i 20, art. 2 pkt 22, art. 7 ust. 1, art. 19 i art. 106 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. – o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

c) art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;

4) art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo podatnika do rozpoznania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży wyrobów akcyzowych zharmonizowanych przed ich

wyprowadzeniem ze składu podatkowego z art. 22, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

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

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 3 lutego 2011 r. (data nadania) Rafineria Trzebinia SA z siedzibą w Trzebinie (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność po pierwsze, § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 243, poz. 1766; dalej: rozporządzenie z 2006 r.): (a) w zakresie, w jakim zmienia § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 72, poz. 500, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z art. 28 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.; dalej: ustawa akcyzowa) oraz art. 92 ust. 1 oraz z art. 2 w związku z art. 84, art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; (b) w zakresie, w jakim zmienia § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 rozporządzenia z 2004 r. z art. 2 Konstytucji oraz z art. 2 w związku z art. 84, art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Po drugie, skarżąca wskazała, że § 2 rozporządzenia z 2006 r. jest niezgodny z: (a) art. 2 w związku z art. 88 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; (b) art. 2 w związku z art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; (c) art. 32 ust. 2 w związku z art. 22 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Po trzecie, zarzuciła art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy akcyzowej w zakresie, w jakim przepis ten pomija możliwość powstania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży przed wyprowadzeniem wyrobów akcyzowych zharmonizowanych ze składu podatkowego niezgodność z: (a) art. 4 ust. 1 i 5, art. 6 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 pkt 1, art. 30 ust. 1 i 2 ustawy akcyzowej w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; (b) art. 29 ust. 1 i 20, art. 2 pkt 22, art. 7 ust. 1, art. 19 i art. 106 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. – o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.; dalej: ustawa o VAT) w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji; (c) art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Po czwarte, skarżąca zarzuciła niezgodność art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy akcyzowej, w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo podatnika do rozpoznania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży wyrobów akcyzowych zharmonizowanych przed ich wyprowadzeniem ze składu podatkowego, z art. 22, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Decyzją z 25 września 2007 r. (nr 351000-RPA-9110-83/07) Naczelnik Urzędu Celnego w Krakowie określił skarżącą zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym za styczeń 2007 r. W trakcie postępowania ustalono, że wnosząca skargę nie wywiązała się z obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym z tytułu wydania ze składu podatkowego poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy 2 992.173 l oleju napędowego BIO F10 i na podstawie obowiązującego do 31 grudnia 2006 r. § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2004 r. skorzystała ze zwolnienia od akcyzy. Postępowanie kontrolne wykazało, że w grudniu 2006 r. skarżąca wydała ze składu podatkowego poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy nie 15 922.749 l, lecz 10 458.959 l oleju napędowego, natomiast pozostałą ilość paliwa sprzedano w obrębie składu podatkowego. Dyrektor Izby Celnej w Krakowie decyzją z 28 kwietnia 2008 r. (nr 35-WPA-9116-454/07) uznał, że rozliczenie podatku akcyzowego dokonane przez organ I instancji za styczeń 2007 r. jest prawidłowe i utrzymał w mocy powyższą decyzję. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 19 lutego 2009 r. (sygn. akt III SA/Kr 725/08) oddalił skargę, a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 7 września 2010 r. oddalił skargę kasacyjną.

Zdaniem skarżącej kwestionowana regulacja narusza: prawo własności; prawo do planowania i prowadzenia działalności gospodarczej, w ramach której korzysta ona ze swoich praw majątkowych; prawo do oczekiwania, że nakładane na nią obowiązki będą racjonalne i proporcjonalne do celu, któremu mają służyć; „prawo do kierowania swoim zachowaniem w zgodzie z literą prawa i w zaufaniu, że takie działanie nie spotka się z negatywną reakcją Państwa”; zasady przyzwoitej legislacji, zasadę pewności prawa i związaną z nią zasadę bezpieczeństwa prawnego, zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W ramach wstępnego rozpoznania – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – Trybunał bada, czy skarga konstytucyjna odpowiada określonym w Konstytucji i ustawie warunkom formalnym. W niniejszej sprawie chodzi w szczególności o wątpliwość, czy postępowanie zostało zainicjowane przez podmiot posiadający legitymację do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

Należy zwrócić uwagę na umieszczenie art. 79 w rozdziale II Konstytucji, dotyczącym – zgodnie z jego tytułem – wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. To usytuowanie ma istotne znaczenie dla wykładni art. 79 ust. 1. Wynika z powyższego, że skarga konstytucyjna jest środkiem służącym ochronie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, nie przysługuje w razie naruszenia innych przepisów Konstytucji, niebędących podstawą do wyprowadzania „wolności i praw”.

Artykuł 79 ust. 1 wskazuje, że legitymacja do wniesienia skargi przysługuje „każdemu”, kto jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych. „Z istoty uregulowania skargi konstytucyjnej wynika, że stanowi ona przede wszystkim środek ochrony wolności i praw przysługujących osobie fizycznej” (zob. postanowienie z 12 października 2004 r., Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zdolność skargowa podmiotu innego niż osoba fizyczna jest warunkowana zależnością „między charakterem podmiotu i charakterem prawa, na które ten podmiot się powołuje” (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51, w którym Trybunał uznał, że skarżąca – KGHM Polska Miedź SA nie jest legitymowana do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny nawiązał do procentowej części kapitału spółki skumulowanego w gestii Skarbu Państwa – 41,7950% akcji).

Ponadto, niezależnie od charakteru powoływanego w skardze prawa lub wolności, skarżącym nie może być podmiot realizujący funkcję władzy publicznej (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298; 6 lutego 2001 r., Ts 188/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 74; 6 lutego 2001 r., Ts 148/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 72. Zob. także: J. Trzeciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 213, a także *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 53; B. Banaś, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie ochrony praw podstawowych*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 178 – autorzy dopuszczają złożenie skargi konstytucyjnej przez podmioty publiczne tylko w wypadku, gdy poruszają się na gruncie prawa prywatnego). Istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa w konstytucyjne prawa i wolności, których katalog został skonstruowany jako zespół obowiązków władzy publicznej, znajdujący odzwierciedlenie w zbiorze uprawnień osób fizycznych lub osób prawnych niebędących elementem szeroko rozumianej władzy publicznej.

Podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą składać skarg konstytucyjnych. Nie są bowiem adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 148/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 72 oraz z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60). Koncepcja dopuszczająca możliwość skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej przez podmiot prawa publicznego, wbrew art. 79 ust. 1 Konstytucji, przekształcałaby skargę konstytucyjną w instrument rozstrzygania sporów między poszczególnymi ogniwami władzy publicznej (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2002 r., Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104 i z 17 marca 2003 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 105).

Trybunał *a casu ad casum* ocenia, czy dany podmiot spełnia warunki uznania go za publiczny podmiot gospodarczy, a tym samym przesądza, czy posiada on legitymację do złożenia skargi konstytucyjnej. Oceniając zdolność skargową w każdym konkretnym wypadku, Trybunał bada, czy spełnione zostało kryterium majątkowe (kwestie własnościowe) oraz funkcjonalne (ustalenie czy organy władzy publicznej bezpośrednio lub pośrednio wywierają wpływ na działalność podmiotu) uznania skarżącej za publiczny podmiot gospodarczy, stosownie do założeń przedstawionych wyżej (zob. postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28).

Odnosząc te ogólne uwagi do stanu faktycznego i prawnego w badanej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak legitymacji skarżącej do skutecznego zainicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej. Trybunał ustalił, że Rafineria Trzebinia SA to jedna z kluczowych spółek Grupy Kapitałowej Polskiego Koncernu

Naftowego ORLEN (PKN ORLEN SA posiada 86,346% udziałów w kapitale tej spółki). Natomiast Skarb Państwa posiada 27,52% akcji PKN ORLEN SA. Ponadto, z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z 18 marca 2010 r. – o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 65, poz. 404) – wynika, że ustawa ta określa szczególne uprawnienia przysługujące ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Mienie, o którym mowa wyżej – w sektorze ropy naftowej – obejmuje infrastrukturę służącą do wydobywania, rafinacji, przetwarzania ropy naftowej oraz magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych, jak również terminale portowe do przeładunku tych produktów oraz ropy naftowej.

Okoliczność powyższa uzasadnia odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

2. Odmowa nadania dalszego biegu niniejszej skardze konstytucyjnej zasadna jest także z powodu uchybień w zakresie dotyczącym jej podstawy.

Po pierwsze, zarzucając niezgodność § 1 rozporządzenia z 2006 r., w zakresie, w jakim zmienia § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 rozporządzenia z 2004 r., z art. 28 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym, w zakresie, w jakim przepis ten pomija możliwość powstawania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży przed wprowadzeniem wyrobów akcyzowych zharmonizowanych ze składu podatkowego, z art. 4 ust. 1 i 5, art. 6 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 pkt 1, art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o podatku akcyzowym, art. 29 ust. 1 i 20, art. 2 pkt 22, art. 7 ust. 1, art. 19 i art. 106 ustawy o VAT, skarżąc czyni przepis ustawy wzorcem kontroli aktu podstawowego.

Zarzuty wnoszącej skargę, formułowane w tym zakresie, oparte są w istocie na niezrozumieniu istoty skargi konstytucyjnej jako szczególnego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Treść art. 79 ust. 1 Konstytucji wyznacza zakres jurysdykcji Trybunału w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Zgodnie z tym przepisem Trybunał jest władny orzekać w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zatem niedopuszczalna jest w tym trybie kontrola zgodności aktu normatywnego o randze rozporządzenia z aktem ustawowym.

Po drugie, zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji nie tworzą po stronie obywateli praw podmiotowych ani wolności. Trybunał dopuszcza wprawdzie, że zasady te mogą stanowić źródło praw i wolności, jednak dopiero wówczas, gdy nie są one ujęte wprost w innych przepisach Konstytucji, a ze względu na zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK) obowiązkiem skarżącego jest ich wskazanie oraz uzasadnienie stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, że zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym, wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji, nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mógłby się domagać w skardze konstytucyjnej. Artykuł 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli, lecz tylko wówczas, gdy zasady z niego płynące zostaną odniesione do przepisów Konstytucji, które prawa i wolności wyrażają. Ze względu na sposób sformułowania uzasadnienia nie jest możliwe zrekonstruowanie konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, które miałyby zostać naruszone (zob. postanowienia TK z 27 kwietnia 1998 r., Ts 47/98, OTK ZU z 1999 r. SUP., poz. 41 oraz 17 czerwca 1998 r., Ts 48/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 59).

Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyraził już pogląd, że z przepisów zastrzegających ustawową formę nakładania obowiązków, w tym świadczeń podatkowych (art. 84 Konstytucji), jak i wymieniających elementy konstrukcyjne podatku, dla których wymagana jest forma ustawy (art. 217 Konstytucji), nie wynikają bezpośrednio prawa lub wolności, które mogłyby stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. W szczególności w wyroku z 5 listopada 2008 r. (SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153) Trybunał – odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa – stwierdził, że przepisy dotyczące obowiązków finansowych jednostki wobec państwa i innych podmiotów prawa publicznego nie funkcjonują „równolegle” i bez związku z konstytucyjnymi przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, niezależnie od treści tych przepisów. Należy w związku z tym uznać, że przepisy Konstytucji, gwarantujące określone wolności lub prawa, mogą być adekwatnym wzorcem kontroli także dla unormowań nakładających obowiązki, o ile występuje rzeczywisty związek pomiędzy



wymogiem realizacji danego obowiązku a ingerencją prawodawcy w sferę konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa.

Natomiast art. 92 ust. 1 dotyczy rozporządzeń, które są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Z kolei art. 88 ust. 2 Konstytucji stanowi, że zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa. Co oczywiste, żaden z powołanych wyżej przepisów nie wyraża konstytucyjnej wolności ani prawa podmiotowego. W związku z tym, w świetle założeń dotyczących celu i zakresu skargi konstytucyjnej, nie wymaga bliższego uzasadnienia twierdzenie, że zaprezentowane wyżej regulacje nie mogą być wzorcami kontroli w niniejszej sprawie (por. postanowienia TK z: 28 stycznia 2010 r., Ts 320/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 106 oraz 2 lipca 2009 r., Ts 90/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 165).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uznanie dopuszczalności skargi konstytucyjnej wyłącznie na podstawie związku występującego między art. 2, art. 84, art. 217, art. 88 ust. 2, art. 92 ust. 1 Konstytucji prowadziłoby do obejścia wymogu, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3. Trybunał podkreślał też wielokrotnie, że prawo do zwolnienia (odliczenia) podatkowego nie stanowi prawa konstytucyjnego o charakterze podmiotowym, którego naruszenie legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zwolnienia podatkowe stanowią odstępstwo od zasady powszechności i równości opodatkowania, mają zatem charakter wyjątkowy, a o ich wprowadzeniu i zakresie decyduje ustawodawca, kierując się przesłankami o charakterze ekonomicznym i społecznym (zob. orzeczenie TK z 29 maja 1996 r., K 22/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 21; wyroki TK z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Ponadto Trybunał wskazał, że samo wprowadzenie przez ustawodawcę zwolnienia podatkowego nie jest zasadniczo jednoznaczne z powstaniem prawa do osiągania dochodów w sposób niepodlegający opodatkowaniu, swistego „prawa do zwolnienia podatkowego”, skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy obywatel obowiązany jest do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Z tych względów niezasadne jest traktowanie prawa do zwolnienia podatkowego jako prawa słuszenie (niewadliwie) nabytego, którego ochrona gwarantowana jest przez zasadę demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6, a także postanowienie z 14 lipca 2004 r., Ts 21/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 19).

4. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił także problem adekwatności powoływania się w tym kontekście (tj. zwolnień i odliczeń podatkowych) na zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa własności. Zwrócił w związku z tym uwagę na to, że zastosowanie obowiązującej regulacji podatkowej, prowadzące do realizacji obowiązku podatkowego, łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe podatnika (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Wziąwszy jednak pod uwagę, że obowiązek podatkowy znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych. Niezależnie od tego Trybunał podkreślał też wielokrotnie, że nie zasługuje na aprobatę argument (wyrażony także w niniejszej skardze konstytucyjnej) utożsamiający naruszenie art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku i doznany w ten sposób uszczerbkiem majątkowym. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności. Podkreślano w związku z tym, że mogłoby ono prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela stanowi ograniczenie jego własności (zob. wyrok TK o sygn. K 17/00). Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji (por. też wyrok z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

Skarżąca nawiązuje w treści skargi konstytucyjnej także do zasady wolności działalności gospodarczej, statutowanej w art. 22 Konstytucji, upatrując jej naruszenie w obowiązku uiszczenia podatku. Za pozbawione podstaw należy jednak uznać traktowanie obowiązku podatkowego jako ograniczania wolności działalności gospodarczej. Przesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji odnoszą się do działań związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej, nie zaś do konkretnych warunków finansowych jej prowadzenia. Nie można więc upatrywać w samej regulacji podatkowej związanej z danym rodzajem aktywności gospodarczej przesłankę ograniczenia wolności, o której mowa w art. 22 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie wykonała obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, co przemawia za odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 22, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

5. Ponadto, w ocenie Trybunału zarzuty skargi koncentrują się na płaszczyźnie stosowania prawa. Co więcej, pełnomocnik skarżącej zdaje się nie dostrzegać funkcji Trybunału Konstytucyjnego ani też szczególnego charakteru oraz istoty skargi jako nadzwyczajnego środka ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał Konstytucyjny nie jest dodatkową instancją sądową, której zadaniem jest uchylenie lub zmiana niekorzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia. Trybunał – choćby w świetle art. 175 Konstytucji – nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji istotą skargi jest kontrola zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji ostatecznie orzekł o przysługujących skarżącemu konstytucyjnie gwarantowanych prawach i wolnościach. Nie jest więc dopuszczalne badanie przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej prawidłowości rozstrzygnięć sądowych.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 260

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 sierpnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 37/11**

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

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2012 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Rafinerii Trzebinia S.A. z siedzibą w Trzebini,

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

**nie uwzględnąć zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 lutego 2011 r. (data nadania), Rafineria Trzebinia S.A. z siedzibą w Trzebini (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność:

1) § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 243, poz. 1766; dalej: rozporządzenie z 2006 r.) z w zakresie, w jakim zmienia § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 72, poz. 500, ze zm.), z:

a) art. 28 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zm.; dalej: u.p.a.), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) art. 2 Konstytucji,

– w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;

2) § 1 rozporządzenia z 2006 r. z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;  
3) § 2 rozporządzenia z 2006 r. z:  
a) art. 2 w związku z art. 88 ust. 2 Konstytucji,  
b) art. 2 w związku z art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,  
c) art. 32 ust. 2 w związku z art. 22 Konstytucji,  
– w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;  
4) art. 28 ust. 1 pkt 2 u.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten pomija możliwość powstania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży przed wyprowadzeniem wyrobów akcyzowych zharmonizowanych ze składu podatkowego, z:

a) art. 4 ust. 1 i 5, art. 6 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 pkt 1, art. 30 ust. 1 i 2 u.p.a.,  
b) art. 29 ust. 1 i 20, art. 2 pkt 22, art. 7 ust. 1, art. 19 i art. 106 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.),

c) art. 2 Konstytucji,

d) art. 84 w związku z art. 2 Konstytucji,

– w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji;

5) art. 28 ust. 1 pkt 2 u.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten pomija prawo podatnika do rozpoznania obowiązku podatkowego z tytułu sprzedaży wyrobów akcyzowych zharmonizowanych przed ich wyprowadzeniem ze składu podatkowego, z art. 22, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy naruszają: prawo własności; prawo do planowania i prowadzenia działalności gospodarczej, w ramach której korzysta ona ze swoich praw majątkowych; prawo do oczekiwania, że nakładane na nią obowiązki będą racjonalne i proporcjonalne do celu, któremu mają służyć; „prawo do kierowania swoim zachowaniem w zgodzie z literą prawa i w zaufaniu, że takie działanie nie spotka się z negatywną reakcją Państwa”; zasady przyzwoitej legislacji, zasadę pewności prawa i związaną z nią zasadę bezpieczeństwa prawnego, zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa.

2. Postanowieniem z 15 lutego 2012 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

2.1. Zasadniczą przesłanką odmowy nadania dalszego biegu skardze była niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku 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). Trybunał ustalił bowiem, że skarżąca jest publicznym podmiotem gospodarczym, a tym samym nie posiadała legitymacji do zainicjowania postępowania w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiała – po pierwsze – okoliczność, że skarżąca – w dacie wniesienia skargi konstytucyjnej – była jedną z kluczowych spółek Grupy Kapitałowej Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN (dalej: GK PKN ORLEN); Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. (dalej: PKN ORLEN S.A.) posiadał 86,346% udziałów w kapitale skarżącej, zaś Skarb Państwa posiadał 27,52% akcji PKN ORLEN S.A. Po drugie – podleganie przez skarżącą reżimowi art. 1 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. Nr 65, poz. 404; dalej: ustawa z 2010 r.).

Jednocześnie Trybunał uznał art. 22 Konstytucji (w odniesieniu do art. 28 ust. 1 pkt 2 u.p.a.) oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (w odniesieniu do wszystkich zaskarżonych przepisów) za nieadekwatne wzorce kontroli w sprawie.

Zdaniem Trybunału zastosowanie obowiązującej regulacji podatkowej, prowadzące do realizacji obowiązku podatkowego, łączy się nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe podatnika (zob. wyroki TK z: 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257; 14 września 2001 r., SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166 oraz 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). Wziąwszy jednak pod uwagę, że obowiązek podatkowy znajduje swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych. Nie zasługuje bowiem na aprobatę argument (wyrażony także w niniejszej skardze konstytucyjnej) utożsamiający naruszenie art. 64 Konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku i doznany w ten sposób uszczerbkiem majątkowym. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na bezpodstawność stanowiska, zgodnie z którym każde ograniczenie majątkowe spowodowane nałożeniem podatku lub innej daniny publicznej jest zawsze niedopuszczalnym ograniczeniem własności; podkreślano w związku z tym, że mogłoby ono prowadzić do fałszywego wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela prowadzi do ograniczenia jego własności (zob. wyrok TK w sprawie K 17/00). Tak daleko idąca (absolutna) ochrona własności i innych

praw majątkowych nie znajduje uzasadnienia w przepisach Konstytucji (por. też wyrok z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153).

Z kolei przesłanki dopuszczalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 22 Konstytucji, odnoszą się do działań związanych jedynie z podejmowaniem określonego rodzaju działalności gospodarczej, nie zaś do konkretnych warunków finansowych jej prowadzenia. Nie można więc rozpatrywać przesłanki ograniczenia wolności konstytucyjnej, o której mowa w powołanym przepisie, w samej tylko regulacji podatkowej związanej z danym rodzajem działalności gospodarczej.

Ponadto – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał stwierdził niedopuszczalność badania zgodności zaskarżonych przepisów z pozostałymi wskazanymi przez skarżącą wzorcami kontroli.

Niezależnie od powyższego Trybunał zwrócił uwagę, że zarzuty skargi koncentrowały się na płaszczyźnie stosowania prawa wobec skarżącej.

## 2.2. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 22 lutego 2012 r.

3. W sporządzonym przez radcę prawnego piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 29 lutego 2012 r., skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 15 lutego 2012 r., zarzucając temu orzeczeniu: po pierwsze – „naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji poprzez przyjęcie, iż skarżącej – jako podmiotowi publicznemu, nie przysługuje legitymacja do złożenia skargi konstytucyjnej”; po drugie – „błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, iż skarżąca jest »publicznym podmiotem gospodarczym«”; po trzecie – pominięcie, że wskazane przez skarżącą art. 2, art. 84, art. 88 ust. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji zostały powiązane z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, jako wzorcem „głównym”; po czwarte – „niewłaściwe zastosowanie »art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49« ustawy (...) o Trybunale Konstytucyjnym (...) poprzez przyjęcie, iż rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne w zw. z czym skarga (jak należy przypuszczać) jest oczywiście bezzasadna”; po piąte – „naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy (...) o Trybunale Konstytucyjnym (...) poprzez przyjęcie, iż skarżąca nie wskazała jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone”; po szóste – „naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy (...) o Trybunale Konstytucyjnym (...) poprzez przyjęcie, że skarżąca nie uzasadniła skargi”; po siódme – „naruszenie art. 49 w związku z art. 32 ust. 2 [powinno być: art. 36 ust. 2 – przyp. TK] ustawy (...) o Trybunale Konstytucyjnym (...) poprzez brak wezwania skarżącej do wykonania obowiązków z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy (...) o Trybunale Konstytucyjnym (...) w sytuacji uznania, iż skarżąca nie spełniła w[yżej] w[ymienionych] obowiązków”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie uznaje, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. Odnosząc się do pierwszego zarzutu zażalenia skład orzekający w niniejszej sprawie na wstępie zwraca uwagę, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału ugruntowane było stanowisko, iż publiczne podmioty gospodarcze nie posiadają legitymacji do zainicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej.

3.1. W postanowieniach z 20 grudnia 2007 r. o sygn. SK 67/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168) oraz 8 kwietnia 2008 r. o sygn. SK 80/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51) Trybunał Konstytucyjny odmówił zdolności skargowej KGHM Polska Miedź S.A. W uzasadnieniu swoich orzeczeń Trybunał podkreślił, że wobec zmieniającego się obszaru aktywności państwa – w szczególności powstawania nowych form, w ramach których państwo prowadzi działalność gospodarczą, pośrednio lub bezpośrednio, o zdolności skargowej nie może decydować kryterium czysto formalne, tj. umiejscowienie danego podmiotu w określonym systemie organów władzy publicznej, ale kryterium materialne, tj. posiadanie przez skarżące podmioty cech koniecznych, wynikających z literalnej i funkcjonalnej wykładni Konstytucji.

Jak zaznaczył Trybunał, z faktu, że Konstytucja nie posługuje się w żadnym miejscu ani pojęciem przedsiębiorcy publicznego, ani publicznego podmiotu gospodarczego nie wynika, iż milczy ona na temat pośredniej i bezpośredniej działalności gospodarczej państwa. Z brzmienia art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji wynika, że podstawą wolnorynkowego ustroju gospodarczego państwa jest własność prywatna, co świadczy o tym, iż konstytucyjną ochroną w zakresie podejmowanej działalności gospodarczej nie jest objęta działalność prowadzona przez państwo, a także instytucje publiczne wykorzystujące mienie Skarbu Państwa oraz inne państwowe osoby prawne (postanowienie w sprawie SK 67/05). Państwo dysponuje znaczną swobodą tworzenia, likwidacji i kształtowania podmiotów, za pośrednictwem których uczestniczy w obrocie gospodarczym (np. przedsiębiorstw państwowych, zakładów, spółek kapitałowych).

Odmawiając zdolności skargowej publicznym podmiotom gospodarczym, Trybunał wskazał na dwa kryteria przesądzające o charakterze danego podmiotu. Za decydujące kryterium, różnicujące pozycję podmiotów prywatnych od publicznych podmiotów gospodarczych, Trybunał przyjął kryterium majątkowe. Jak podkreślił w uzasadnieniu postanowienia w sprawie SK 67/05, za publiczny podmiot gospodarczy należy uznać taki podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą opartą na majątku publicznym, w szczególności zaś jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, przedsiębiorstwo państwowe oraz jednostkę samorządu terytorialnego. Trybunał zaznaczył również, że w wypadku podmiotów gospodarczych „mieszanych”, tj. wykorzystujących jednocześnie majątek publiczny i prywatny, kryterium majątkowe może stanowić jedynie punkt wyjścia dla dalszych rozważań co do sposobu określenia charakteru podmiotu.

W powołanych wyżej postanowieniach w sprawach SK 67/05 oraz SK 80/06 Trybunał wskazał także drugie, funkcjonalne kryterium określania publicznego statusu podmiotu, za które uznał wpływ organów państwa na działalność tego podmiotu.

W postanowieniu z 6 kwietnia 2011 r. o sygn. SK 21/07 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28) Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie zaaprobował stanowisko, zgodnie z którym publicznym podmiotem gospodarczym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółka handlowa, przedsiębiorstwo państwowe, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty. O decydującym wpływie władz publicznych na dany podmiot można mówić w szczególności wtedy, gdy władze te – pośrednio lub bezpośrednio – posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa lub kontrolują większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez przedsiębiorstwa, lub mogą mianować więcej niż połowę członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, a także jeżeli posiadają one inne uprawnienia wynikające z przepisów szczególnych, dzięki którym mogą wpływać na faktyczne funkcjonowanie danego podmiotu. Istotne w tym zakresie jest to, że dany podmiot nie posiada autonomii gospodarczej w stosunku do organów szeroko rozumianego państwa.

Uwzględnwszy kryterium wpływu władz publicznych, Trybunał Konstytucyjny nawiązał do prawa Unii Europejskiej w związku z prawem konkurencji i działalnością tzw. przedsiębiorstw publicznych, tj. podmiotów, którym nadano szczególne lub wyłączne prawa (art. 106 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 1; dalej: Traktat) albo powierzono świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym (art. 106 ust. 2 Traktatu). Definicja przedsiębiorstwa publicznego została przyjęta w formie dyrektywy Komisji nr 80/723/EWG z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 195 z 29 lipca 1980 r., s. 35, ze zm.). Zgodnie z nią, o publicznym lub prywatnym charakterze przedsiębiorstwa przesądza bezpośredni lub pośredni wpływ, jaki mogą wywierać władze publiczne dzięki udziałowi kapitałowemu, którym dysponują, lub na podstawie reguł zarządzania przedsiębiorstwem.

Ponadto – zdaniem Trybunału – kluczowe przy ocenie legitymacji skargowej spółek kapitałowych jest zaliczenie ich do spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa na zasadzie ustawy z 2010 r. Zaliczenie spółki do tej kategorii podmiotów przyznaje bowiem państwu dodatkowe uprawnienia szczególne.

3.2. Należy podkreślić, że na gruncie procesowym (czego świadomość powinien być mieć profesjonalny pełnomocnik skarżący) – zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK – wszystkie składy orzekające Trybunału są związane określonym zapatrywaniem prawnym wyrażonym w orzeczeniu pełnego składu, dopóki sam pełny skład nie odstąpi od przyjętego stanowiska.

W niniejszej sprawie stanowisko wyrażone w postanowieniu pełnego składu w sprawie SK 21/07 – w dacie wydania postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (15 lutego 2012 r.) – było wiążące dla Trybunału przy ocenie zdolności skargowej skarżącej.

3.3. Trybunał w obecnym składzie zwraca jednak uwagę, że w postanowieniu pełnego składu z 18 grudnia 2013 r. o sygn. Ts 13/12 (niepubl.) wyrażono pogląd, iż publiczne podmioty gospodarcze – co do zasady – nie mogą być traktowane jako beneficjenci praw i wolności konstytucyjnych, w konsekwencji nie mają legitymacji czynnej do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdy: po pierwsze – działają jako podmioty posiadające atrybuty władzy państwowej oraz – po drugie – kwestionowany akt dotyczy ich właśnie za względu na ich charakter, jako podmiotów realizujących zadania publiczne. Publiczne podmioty gospodarcze mogą jednak korzystać z praw konstytucyjnych i związanych z nimi środków ochrony jedynie wówczas, gdy znajdują się w takiej samej sytuacji jak osoby fizyczne i inne osoby prawne, a kwestionowany przez nie akt prawny dotyczy ich na zasadach identycznych z zasadami dotyczącymi tych właśnie podmiotów. W tych sytuacjach, ponieważ podmioty te pozostają w takim samym stosunku podległości względem określonego organu władzy publicznej, jak ma to miejsce w wypadku innych („niepublicznych”) osób prawnych, mogą mieć one legitymację czynną do wniesienia skargi konstytucyjnej. Ta potencjalna możliwość bycia podmiotem konstytucyjnych wolności lub praw i – co za tym idzie – inicjatorem kontroli konstytucyjnej w trybie skargowym, każdorazowo podlega weryfikacji Trybunału, który dokonuje oceny, czy konkretny podmiot jest beneficjentem prawa, którego naruszenie zarzuca.

3.4. W świetle art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK – uwzględnwszy stanowisko zaprezentowane w postanowieniu pełnego składu w sprawie Ts 13/12, a także zważywszy na przedmiot zaskarżenia analizowanej skargi w sprawie Ts 37/11 – Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że skarżąca (będąca publicznym podmiotem gospodarczym) miała prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Okoliczność ta nie może jednakże stanowić podstawy do uwzględnienia zażalenia i przekazania skargi do rozpoznania merytorycznego, gdyż byłoby ono niedopuszczalne z powodów, o których mowa w punktach 5-9 niniejszego uzasadnienia.

4. Przechodząc do drugiego zarzutu zażalenia, Trybunał zwraca uwagę, że kwestia kryterium oceny, czy spółka kapitałowa wnosząca skargę konstytucyjną jest publicznym podmiotem gospodarczym, została szczegółowo przedstawiona w przywołanych w postanowieniach TK w sprawach SK 67/05, SK 80/06 oraz SK 21/07 (zob. punkt 3.1 niniejszego uzasadnienia). W świetle poczynionych w tych orzeczeniach ustaleń, prawidłowe było stwierdzenie Trybunału w zaskarżonym postanowieniu, że skarżąca jest publicznym podmiotem gospodarczym. W dacie wniesienia skargi konstytucyjnej była ona bowiem jedną z kluczowych spółek GK PKN ORLEN, który posiadał 86,346% udziałów w kapitale skarżącej; z kolei Skarb Państwa posiadał 27,52% akcji PKN ORLEN S.A. Ponadto, do skarżącej miały w pełni zastosowanie art. 1 ust. 1 i 2 pkt 2 oraz art. 2 ustawy z 2010 r.

W związku z powyższym zarzut skarżącej nie podlegał uwzględnieniu.

5. W odniesieniu do trzeciego zarzutu zażalenia Trybunał stwierdza, że okoliczność, iż art. 2, art. 84, art. 88 ust. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji zostały przywołane w skardze konstytucyjnej w związku z art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej nie została – wbrew temu, co wydaje się sugerować skarżąca – „pominięta” przez Trybunał Konstytucyjny w zaskarżonym postanowieniu. Każdorazowa ocena dopuszczalności wskazania przepisów konstytucyjnych powoływanych „związkowo” w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wymaga bowiem uprzedniego zbadania, czy można z nich wyprowadzić treści odnoszące się do konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków jednostki, a także, czy uzasadnienie dotyczące tych wzorców spełnia dyspozycję art. 47 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 49 ustawy o TK (zob. np. postanowienie TK z 19 października 2010 r., Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 336). Ponadto, należy zauważyć, że o możliwości odwołania się do „związkowych” wzorców kontroli decyduje także kwestia dopuszczalności powołania w konkretnej sprawie określonego przepisu Konstytucji jako wzorca „głównego” (por. postanowienie TK z 15 listopada 2011 r., Ts 135/09, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 29).

5.1. W punkcie 4 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia stwierdzono, że art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli dla kwestionowanych przepisów. Argumentacja Trybunału dotyczyła wskazanego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca „głównego” dla wszystkich zaskarżonych przez skarżącą unormowań, tj. § 1 i 2 rozporządzenia z 2006 r. oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 u.p.a.

Podzielając stanowisko przedstawione w postanowieniu z 15 lutego 2012 r. należy w tym miejscu zaznaczyć, że nie każde oddziaływanie prawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest ingerowaniem w sferę prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) i nie jest też ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów podatkowych (podobnie: wyrok TK w sprawie K 17/00), gdyż ochrona gwarantowana przez art. 64 Konstytucji jest wprawdzie szeroka, ale nie może być traktowana jako *ius*

*infinitum*, co wyraźnie wynika z ustępu 3 tego przepisu, jak i z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej. W wyroku z 29 czerwca 2001 r. o sygn. K 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zróżnicowany charakter poszczególnych praw konstytucyjnych determinuje zróżnicowanie zakresu ich ochrony. Niewątpliwie ochrona ta doznaje stosownego ograniczenia w zakresie obowiązku ponoszenia przez jednostkę stosownych ciężarów publicznych.

Ponadto, w odniesieniu do sprawy skarżącej – w kontekście sformułowanego zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów prawa podatkowego z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji – istotne jest także to, że skarżąca, jak wynika z ustaleń poczynionych przez organy celne obu instancji oraz sądy administracyjne obu instancji, nie dopełniła należytej staranności w przedmiocie rozliczenia wydanego oleju napędowego, czego efektem było powstanie po jej stronie stosownego zobowiązania w podatku akcyzowym. W związku z tym należy podkreślić, że instytucja skargi konstytucyjnej nie może być wykorzystywana w celu *sui generis* uchylecia się przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem od negatywnych skutków własnego działania – niezależnie, czy było ono świadome, czy też stanowiło zaniedbanie.

Prawidłowo zatem Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (jako wzorcem „głównym”), z powodu jego nieadekwatności wobec przedmiotów zaskarżenia.

5.2. Nieadekwatność art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej jako wzorca „głównego” przekładała się w niniejszej sprawie na bezprzedmiotowość wzorców „pomocniczych” w postaci art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. postanowienie TK z 25 lipca 2013 r., Ts 199/10, niepubl.), gdyż przepisy te nie mogą stanowić „samodzielnych” wzorców kontroli w sprawach skargowych (zob. postanowienie pełnego składu z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

5.3. W odniesieniu do art. 84, art. 88 ust. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji należy jeszcze raz przypomnieć, że z przepisów tych nie wynikają konstytucyjne prawa lub wolności, a zatem nie mogą one stanowić ani „samodzielnych” („głównych”), ani „pomocniczych” („związkowych”) wzorców kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną (zob.: postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r. o sygn. Ts 202/06 (OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23 – odnośnie do art. 84 i art. 217 Konstytucji; postanowienie TK z 21 września 2001 r., Ts 53/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 234 oraz wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39 – odnośnie do art. 88 ust. 2 Konstytucji; postanowienie TK z 10 kwietnia 2009 r., Ts 230/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 252 – odnośnie do art. 92 ust. 1 Konstytucji).

5.4. W związku z powyższym zarzut skarżącej nie podlegał uwzględnieniu.

6. Kolejny, czwarty zarzut zażalenia Trybunał ocenił jako bezzasadny.

6.1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. np. postanowienie TK z 17 kwietnia 2013 r., Ts 33/13, niepubl.).

6.2. Stwierdzenie przez Trybunał nieadekwatności art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji jako „głównego” wzorca kontroli, a w związku z tym bezprzedmiotowości wzorców „pomocniczych” w postaci art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (które nie mogą być wzorcami „samodzielnymi” w postępowaniu skargowym), jak również niedopuszczalność powoływania jako wzorców w sprawach ze skargi konstytucyjnej art. 84, art. 88 ust. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 ustawy zasadniczej – przekładały się w niniejszej sprawie na odmowę nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

6.3. W związku z powyższym zarzut skarżącej nie podlegał uwzględnieniu.

7. Także piąty zarzut zażalenia jest oczywiście bezzasadny i nie podlegał uwzględnieniu. Skarżąca wprawdzie powołała szereg przepisów Konstytucji jako wzorce kontroli kwestionowanych przez nią przepisów rozporządzenia z 2006 r. oraz u.p.a., niemniej jednak – o czym była mowa w punkcie 5 niniejszego uzasadnienia oraz

w punktach 2-4 uzasadnienia postanowienia z 15 lutego 2012 r. – uczyniła to w sposób nieprawidłowy, który uniemożliwiał merytoryczną analizę postawionych przez nią zarzutów.

8. Co do szóstego zarzutu zażalenia należy stwierdzić, że analiza uzasadnienia wniesionej skargi konstytucyjnej wskazuje, że intencją skarżącej była w istocie weryfikacja (ocena) wydanych wobec niej rozstrzygnięć organów celnych oraz sądów administracyjnych, o czym świadczą określanie tychże jako „wadliwych”, a także swoista polemika z zawartymi w nich ocenami stanu faktycznego i prawnego poprzedzającego wniesienie skargi.

W związku z powyższym zarzut skarżącej nie podlegał uwzględnieniu.

9. Odnośnie do siódmego zarzutu zażalenia Trybunał przypomina, że nie w każdej sprawie występuje możliwość (konieczność) wezwania do uzupełnienia braków formalnych. W sprawie skarżącej za odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej zadecydowały przede wszystkim nieusuwalne wady skargi w postaci nieadekwatnego „głównego” wzorca kontroli (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji), a także niedopuszczalność badania w sprawach skargowych zgodności kwestionowanych przepisów z art. 84, art. 88 ust. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 ustawy zasadniczej.

Tym samym w niniejszej sprawie nie można uznać niewezwania przez Trybunał Konstytucyjny skarżącej do ewentualnego usunięcia braków formalnych skargi (tj. do uzupełnienia jej uzasadnienia) za obrazę art. 36 ust. 2 w związku z art. 49 ustawy o TK, co oznacza, że także i ten zarzut skarżącej nie podlegał uwzględnieniu.

10. Wobec nieodniesienia się przez skarżącą w zażaleniu podstaw do odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 28 ust. 1 pkt 2 u.p.a. z art. 22 Konstytucji Trybunał ograniczył się – na podstawie art. 66 ustawy o TK – do jednoznacznego ich zaaprobowania.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – postanowił nie uwzględnić zażalenia.

## 261

### **POSTANOWIENIE** z dnia 18 lipca 2013 r. **Sygn. akt Ts 326/11**

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

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.G. w sprawie zgodności: art. 3 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182) oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950) z art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 29 listopada 2011 r. (data nadania skargi w urzędzie pocztowym), sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, skarżący – S.G. zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów zamieszczonych w dwóch aktach normatywnych. Wobec art. 3 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182; dalej: u.p.s.) oraz § 1 rozporządzenia Rady



Ministrów z 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950; dalej: rozporządzenie) skarżący sformułował zarzut niezgodności z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wniósł skargę konstytucyjną w związku z następującą sprawą. Decyzją z 12 października 2009 r. (nr PS-5011/000515/09) Burmistrz Dąbrowy Tarnowskiej przyznał skarżącemu pomoc społeczną w postaci zasiłku okresowego. W uzasadnieniu organ I instancji stwierdził, że – zgodnie z art. 3 ust. 4 u.p.s. – wysokość zasiłku została dostosowana do możliwości pomocy społecznej. Wskutek wniesionego przez skarżącego odwołania powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie z 23 listopada 2009 r. (sygn. akt SKO-VI-9140/1607/149/2009). Zdaniem organu odwoławczego Burmistrz Dąbrowy Tarnowskiej wydając kwestionowane rozstrzygnięcie nie naruszył przepisów określających minimalną wysokość zasiłku okresowego w poszczególnych okresach przyznawania tego świadczenia. Skarga skarżącego na decyzję organu II instancji została następnie oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Kr 56/10). Sąd I instancji stwierdził w nim, że w sprawie skarżącego nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego. Podkreślił również, że sądy administracyjne nie są uprawnione do orzekania o przyznaniu zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę moralną. Skargę kasacyjną skarżącego od tego orzeczenia oddalił Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 29 lipca 2011 r. (sygn. akt I OSK 118/11). W uzasadnieniu stwierdził, że art. 3 ust. 4 u.p.s. był już wielokrotnie przedmiotem wykładni sądowoadministracyjnej. W myśl tej wykładni przyznanie świadczenia w wysokości niższej od oczekiwanej przez uprawnionego jest możliwe jedynie przy wykazaniu, że ograniczają to możliwości pomocy społecznej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił przy tym, że przyznanie zasiłku w obniżonej wysokości nie wymaga prowadzenia jakichkolwiek analiz finansowych, skoro „za okoliczność powszechnie uznaną należy przyjąć brak możliwości finansowych w sferze pomocy społecznej na zaspokojenie potrzeb osób uprawnionych w wysokości maksymalnych kwot”. Sąd II instancji wskazał także na art. 38 ust. 3 pkt 1 u.p.s., który wyznacza dolną granicę kwoty przyznawanego zasiłku okresowego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego granica ta nie została w przypadku skarżącego przekroczona, zaś o możliwości przyznania zasiłku okresowego w wysokości przekraczającej minimum decyduje spełnienie przesłanek określonych w art. 3 ust. 4 u.p.s.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący na wstępie szczegółowo zrelacjonował przebieg postępowania w sprawie, w związku z którą wniósł skargę. Następnie podkreślił wadliwość kwestionowanej regulacji związanej z brakiem kryteriów pozwalających na precyzyjne zdefiniowanie ustawowych pojęć „niezbędnych potrzeb” oraz „warunków odpowiadających godności człowieka” (art. 3 ust. 1 u.p.s.). Jego zdaniem takiej roli nie mogą spełniać wyłącznie kryteria finansowe. Uwzględnienie kosztów utrzymania dorosłego człowieka, spełniającego warunki do otrzymania pomocy społecznej, musi prowadzić do wniosku, że nie jest możliwe zaspokojenie jego niezbędnych potrzeb, ani zapewnienie mu życia w godnych warunkach w sytuacji, gdy środki przeznaczone na te cele przyznawane są w wysokości określonej przez ustawę. Tymczasem art. 67 ust. 2 Konstytucji gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego obywatelom, którzy pozostają bez pracy nie z własnej woli i nie mają innych środków utrzymania. W świetle tego unormowania skarżący wskazał na wewnętrzną sprzeczność u.p.s., w postanowieniach której ustawodawca gwarantuje korzystającym z pomocy zaspokojenie niezbędnych potrzeb, a z drugiej strony umieszcza regulacje uniemożliwiające realizację tej zapowiedzi ze względu na ograniczone środki finansowe, jakie na ten cel może przeznaczyć organ pomocy społecznej. Z podobnych względów niezgodny z Konstytucją jest – zdaniem skarżącego – zaskarżony przepis rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem wyłącznie tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a ponadto doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Obowiązkiem skarżącego wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) jest ponadto wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Argumentacja skargi konstytucyjnej musi być skoncentrowana na merytorycznej niezgodności zachodzącej między treścią przedmiotu skargi oraz przepisów Konstytucji, które wyrażają określone konkretne prawa lub wolności skarżącego.

2. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej skarżący uczynił unormowania, w których ustawodawca wskazał cel przyznawanych świadczeń (art. 3 ust. 1 u.p.s.), a także określił przesłanki (finansowe i materialne) warunkujące ich udzielanie (art. 8 ust. 1, art. 38 ust. 1, 3 i 4 u.p.s. oraz § 1 rozporządzenia). Skarżący skierował swoje zarzuty w szczególności przeciwko ustawowemu mechanizmowi ustalania wysokości przyznawanego zasiłku, opartemu wyłącznie na kryterium dochodowym. W ocenie skarżącego mechanizm finansowy określony w przepisach u.p.s. nie gwarantuje zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych, a to prowadzi do naruszenia prawa statutowanego w art. 67 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 67 ust. 2 Konstytucji: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. Już w tym miejscu Trybunał podkreśla konsekwencję odesłania zawartego w treści tego przepisu Konstytucji. Oznacza ono bowiem, że o ostatecznym kształcie prawa podmiotowego przysługującego adresatom unormowania Konstytucji przesądza ustawodawca, nadając – dostosowaną do realiów życia publicznego – treść obowiązującym unormowaniom.

4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwalifikacja argumentów sformułowanych przez skarżącego winna brać pod uwagę także treść innych – nieuwzględnionych w skardze konstytucyjnej – przepisów u.p.s. Przede wszystkim istotne znaczenie ma art. 3 ust. 4 u.p.s., który stanowi: „Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”. Trybunał podkreśla konieczność prawidłowego rozumienia i stosowania tego przepisu, zwłaszcza w kontekście szczegółowych unormowań określających zasady i wysokość udzielania świadczeń beneficjentom systemu pomocy społecznej. Niezależnie bowiem od wyznaczonych przez ustawodawcę granic minimalnego zakresu pomocy, o ich rzeczywistym wymiarze w konkretnym przypadku decyduje także generalna zdolność finansowa świadczeniodawcy, wyznaczona „możliwościami pomocy społecznej”. Zdaniem Trybunału na podkreślenie zasługują również unormowania u.p.s. upoważniające radę gminy do podwyższenia kwot uprawniających do otrzymania zasiłku (art. 8 ust. 2) i podwyższenia jego minimalnej wysokości (art. 38 ust. 6). Korespondują one z ogólną zasadą udzielania świadczeń w granicach wyznaczonych przez realne możliwości finansowe organów pomocy społecznej.

5. Analiza zarzutów skargi konstytucyjnej, także w kontekście unormowań wymienionych w pkt 4, musi prowadzić do wniosku, że skarżący nie wykazał, aby to właśnie w treści zakwestionowanych przepisów u.p.s. tkwiła bezpośrednia i wyłączna przyczyna zarzucanego naruszenia przysługujących mu praw. Innymi słowy, argumentacja skargi nie prowadzi do wykazania, że jedynym środkiem usunięcia zarzucanego stanu niezgodności z Konstytucją jest derogacja zaskarżonych przepisów u.p.s. W związku z tym trzeba także stwierdzić, że skarżący nie sprecyzował, jakiej treści przysługujące mu konkretne konstytucyjne prawo podmiotowe doznało naruszenia wskutek zastosowania zakwestionowanych przepisów u.p.s. Trybunał zwraca uwagę, że tego rodzaju konkretyzacja jest konieczna zwłaszcza w sytuacji, gdy ustrojodawca nie określił w sposób ostateczny treści prawa gwarantowanego adresatom, odsyłając zakres i formy korzystania z niego do ustawy zwykłej. Taka zaś sytuacja ma miejsce właśnie w odniesieniu do art. 67 ust. 2 Konstytucji.

6. Niezależnie od powyższego Trybunał zauważa, że skarżący upatruje przyczyny naruszenia w wadliwym – jego zdaniem – mechanizmie ustalania wysokości świadczenia udzielanego osobie wymagającej pomocy. Trzeba jednak ponownie podkreślić, że o wysokości konkretnego zasiłku wypłacanego beneficjentowi pomocy społecznej decyduje w ostatecznym rozrachunku nie tylko kwotowy system obliczania świadczenia, ale przede wszystkim – wyrażona w art. 3 ust. 4 u.p.s. – zasada skorelowania udzielanych świadczeń z możliwościami pomocy społecznej. I na tę właśnie okoliczność zwracał uwagę także Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym w sprawie skarżącego wyroku. Podkreślił w nim, że „o możliwości przyznania zasiłku okresowego w wysokości przekraczającej wskazane minimum nie rozstrzyga (...) art. 38 ust. 3 pkt 1 u.p.s., lecz spełnienie przesłanek określonych w art. 3 ust. 4 u.p.s.”. Unormowania art. 3 ust. 4 u.p.s. skarżący nie uczynił jednakże przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej.

Ze względu na powyższe, na podstawie 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 262

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 2 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 326/11****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.G.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 29 listopada 2011 r., sporządzonej przez pełnomocnika z urzędu, skarżący – S.G. zakwestionował zgodność z Konstytucją przepisów zamieszczonych w dwóch aktach normatywnych. Wobec art. 3 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182; dalej: u.p.s.) oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950; dalej: rozporządzenie) skarżący sformułował zarzut niezgodności z art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 18 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że skarżący nie dopełnił – przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – wymogu wskazania sposobu, w jaki zakwestionowane w skardze unormowania naruszyły przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Skarżący postawił zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów u.p.s. oraz rozporządzenia z art. 67 ust. 2 Konstytucji, nie wykazał jednak, że to w ich treści tkwiła rzeczywista przyczyna normatywna zarzucanego naruszenia przysługujących mu praw. Argumentacja skargi nie doprowadziła też do wykazania, że jedynym środkiem usunięcia zarzucanego stanu niezgodności z Konstytucją jest właśnie derogacja zaskarżonych przepisów. Zdaniem Trybunału skarżący nie sprecyzował również, jakiej treści przysługujące mu konkretne konstytucyjne prawo podmiotowe doznało naruszenia wskutek zastosowania zakwestionowanych przepisów u.p.s. i rozporządzenia. Trybunał zwrócił uwagę, że tego rodzaju konkretyzacja jest konieczna w sytuacji, gdy ustrojodawca nie określił w sposób ostateczny treści gwarantowanego adresatom prawa, odsyłając zakres i formy korzystania z niego do ustawy zwykłej. Taka zaś sytuacja miała miejsce właśnie w odniesieniu do art. 67 ust. 2 Konstytucji. Ponadto Trybunał zauważył, że skarżący, kwestionując mechanizm ustalania wysokości świadczenia udzielanego osobie wymagającej pomocy, nie uwzględnił ustawowego wymogu skorelowania udzielanych świadczeń z możliwościami pomocy społecznej.

Na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżący wniósł zażalenie. W jego uzasadnieniu podtrzymał argumenty przedstawione w skardze konstytucyjnej. Podkreślił zwłaszcza wadliwość stanowiska (wyrażonego w wydanym w jego sprawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego), zgodnie z którym „potrzeby osób korzystających z pomocy społecznej powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”. Zdaniem skarżącego stanowisko powyższe jest sprzeczne z udzielaną przez Państwo gwarancją korzystania z pomocy społecznej. Tymczasem, stosownie do treści art. 67 ust. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita zapewnia obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres określa ustawa. Odwołanie się w treści u.p.s. do kryterium ekonomicznej kondycji organu pomocy społecznej prowadzi zaś do naruszenia zasady równości wobec prawa przez zróżnicowane taktowanie osób starających się o pomoc, zamieszkujących w różnych regionach kraju, co uzależnia potencjalnych świadczeniobiorców od zasobności gminy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zasadniczą przesłanką odmownego rozstrzygnięcia Trybunału było stwierdzenie, że skarżący nie wykazał w skardze merytorycznej niezgodności treści zakwestionowanych przepisów i unormowań Konstytucji, które wyrażają konkretne podmiotowe prawa lub wolności skarżącego. W tym zakresie zażalenie nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby powyższe stanowisko Trybunału. Ponownie trzeba podkreślić, że skarżący, formułując swoje zarzuty, pominął kluczowy dla stosowania unormowań zaskarżonej ustawy art. 3 ust. 4 u.p.s. W odniesieniu do tego właśnie przepisu sformułował argumenty zawarte w zażaleniu. Tymczasem, jak to już wskazał Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, przepisu tego skarżący nie uczynił przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższej okoliczności trzeba ponownie podnieść, że w złożonej skardze skarżący nie odniósł kwestionowanych przepisów do innymi unormowań u.p.s., determinujących ostateczny wymiar świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej w konkretnym przypadku. Tego rodzaju powiązanie było zaś w istocie niezbędne do wykazania, że właśnie w treści przepisów będących przedmiotem skargi tkwi przyczyna zarzucanego naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, a jej usunięcie możliwe jest wyłącznie przez derogację zaskarżonych unormowań. O ostatecznym kształcie prawa przyznanego przez ustawodawcę decyduje bowiem dopiero norma prawna dekodowana na podstawie wszystkich przepisów u.p.s., mających zastosowanie w sytuacji, w jakiej znalazł się skarżący.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 263

### **POSTANOWIENIE** z dnia 2 października 2013 r. **Sygn. akt Ts 82/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej C.P. w sprawie zgodności:

- 1) art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 30 marca 2012 r. (data nadania) C.P. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności: po pierwsze – art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa

o zaopatrzeniu) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji; po drugie – art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została sformułowana w związku z następującą sprawą. Decyzją z 4 października 2010 r. (znak KPU-1000029003240-2007) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział we Wrocławiu (dalej: ZUS) ustalił wysokość kapitału początkowego skarżącego. Do obliczenia podstawy wymiaru kapitału początkowego oraz obliczenia wskaźnika wysokości tej podstawy przyjęto przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne z 10 kolejnych lat kalendarzowych, tj. od 1 stycznia 1989 r. do 31 grudnia 1998 r. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru (dalej także: WWPW) kapitału początkowego wyniósł 273,68% i zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach został obniżony do 250%. Do ustalenia wartości kapitału początkowego ZUS przyjął 5 lat 9 miesięcy i 17 dni (69 miesięcy) okresów składkowych oraz 6 miesięcy i 5 dni okresów nieskładkowych (6 miesięcy) – okresy zwolnień lekarskich. 30 listopada 2010 r. skarżący wystąpił ponownie z wnioskiem o ustalenie kapitału początkowego. Po rozpatrzeniu powyższego wniosku, 25 stycznia 2011 r. ZUS wydał decyzję, którą ustalił kapitał początkowy. Do obliczenia podstawy wymiaru kapitału początkowego oraz obliczenia wskaźnika wysokości tej podstawy przyjął przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z faktycznego okresu ubezpieczenia. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wynoszący 390,98%, został obniżony do 250%. Przy ustalaniu wartości kapitału początkowego ZUS uwzględnił dodatkowo okres odbywania studiów wyższych. Tym samym do ogólnego stażu pracy przyjął 5 lat 9 miesięcy i 17 dni (69 miesięcy) okresów składkowych oraz 5 lat 5 miesięcy i 5 dni okresów nieskładkowych (65 miesięcy). Okresy nieskładkowe zostały ograniczone, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach, do jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych, tj. 23 miesięcy. Skarżący wniósł odwołanie od tej decyzji, które Sąd Okręgowy we Wrocławiu – VIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych oddalił wyrokiem z 13 kwietnia 2011 r. (sygn. akt VIII U 342/11). Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w wyroku z 27 października 2011 r. oddalił apelację skarżącego. Wyrok został doręczony skarżącemu 8 stycznia 2012 r.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady przyzwoitej legislacji, zasady „ochrony ekspektatyw nabycia praw” oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), a także zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasady równego traktowania wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji – w skardze błędnie wskazano ust. 2) „w powiązaniu” z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącego powyższe przepisy Konstytucji zostały naruszone przez art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu. Jak twierdzi skarżący, do wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach okres pozostawania w stosunku pracy, w czasie którego pracownik pobierał zasiłek chorobowy z ubezpieczenia społecznego, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu był uznawany za okres zatrudnienia. W przekonaniu skarżącego na podstawie tej regulacji nabył więc „prawo do wliczania okresu pobierania zasiłku chorobowego do okresu zatrudnienia”. Zaliczenie tego okresu do okresów nieskładkowych, zgodnie z art. 7 ustawy o emeryturach i rentach, skutkujące obniżeniem wartości kapitału początkowego, czyli części emerytury obliczonej na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o emeryturach i rentach, narusza zatem art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Drugi sformułowany przez skarżącego zarzut dotyczy niekonstytucyjności art. 15 ust. 5 w związku z art. 174 ust. 3 i art. 173 ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim wskaźnik wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego został ograniczony do 250%. Skarżący wskazał, że opłacał pełne składki emerytalne, ustawodawca natomiast na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach „dokonał zaboru nadwyżki ponad 250% wpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne bez jakiegokolwiek uzasadnienia”. W ocenie skarżącego powyższa regulacja jest niezgodna z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący zaznaczył ponadto, że kwestia wyznaczenia górnej granicy wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia została zbadana przez Trybunał w wyroku z 24 października 2005 r. (P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102). Podkreślił jednak, że Trybunał nie ocenił dotychczas konstytucyjności obniżenia WWPW przy obliczaniu kapitału początkowego. Z tego powodu oraz z uwagi na nowy kontekst społeczno-ekonomiczny, a także skutki finansowe, jakie wynikałyby z orzeczenia Trybunału dla budżetu państwa, zdaniem skarżącego rozpoznanie skargi jest konieczne.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2012 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności wyrażonych w art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowany art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 oraz art. 174 ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu; a także dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności

wyrażonych we wskazanych powyżej przepisach Konstytucji przez art. 15 ust. 5 w związku z art. 174 ust. 3 i art. 173 ustawy o emeryturach i rentach.

W piśmie z 3 października 2012 r. skarżący odniósł się do zarządzenia. W zasadniczej części powtórzył argumentację zawartą w skardze. Uzupełnił przy tym uzasadnienie, wskazując, że skoro kapitał początkowy, którego wysokość ustalana jest według zasad określonych w art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach, stanowi wyliczenie emerytury za okres sprzed reformy emerytalnej, to okres pobierania zasiłku chorobowego powinien zostać uznany za okres składkowy i wymieniony w art. 6 ustawy o emeryturach i rentach. Skarżący podkreślił, że „przywilej” wliczania okresu pobierania zasiłku chorobowego do okresu zatrudnienia na równi z okresami, gdy skarżący opłacał lub miał opłacane składki na ubezpieczenie emerytalne, a zatem okresami uznanymi obecnie za składkowe, został zniesiony dopiero z wejściem w życie 1 stycznia 1999 r. ustawy o emeryturach i rentach. Zakwestionowana regulacja narusza zatem art. 67 ust. 1 w związku art. 2 i art. 32 ust. 1, a w konsekwencji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący podtrzymał również argumentację wskazującą na naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, a także zasady równości. W odniesieniu do drugiego zarzutu skarżący powtórzył, że art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim wyznaczają, że kapitał początkowy ustala się z obniżeniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%. Podkreślił, że obniżenie wskaźnika bez jakiegokolwiek uzasadnienia, którym mogłoby być np. zagrożenie załamania budżetu państwa, jest niezgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Skarżący zaznaczył, że „skutki bezpośrednie” uznania przez Trybunał zakwestionowanej regulacji za niekonstytucyjną byłyby nieznaczne, ponieważ niewielu emerytów pobierających świadczenie ma ustalony kapitał początkowy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie zostało uwarunkowane uprzednim spełnieniem szeregu przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Celem wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej jest stwierdzenie dopełnienia przez skarżącego wszystkich przesłanek skargi konstytucyjnej, jak również przesądzenie, że sformułowane w niej zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W myśl 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 inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Obowiązek precyzyjnego wskazania przez skarżącego naruszonych wolności lub praw wynika wprost z zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK, w myśl której Trybunał, orzekając, jest związany granicami wnoszonej skargi. Konsekwencją tego unormowania jest – z jednej strony – nałożenie na skarżącego obowiązku szczegółowego przedstawienia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, z drugiej zaś – niemożność zastąpienia w tym zakresie skarżącego przez działający z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny. Należy jednocześnie podkreślić, że prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku polega nie tylko na wskazaniu przepisów konstytucyjnych naruszonych – w ocenie skarżącego – kwestionowaną regulacją, ale również na uprawdopodobnieniu postawionych zarzutów niekonstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymogów.

Na wstępie Trybunał przypomina, że zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. ustawą o emeryturach i rentach podstawę wyliczenia emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. będzie stanowić – w uogólnieniu – kwota składek na ubezpieczenie emerytalne oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego. Z tego względu, że składki ewidencjonowane są na kontach ubezpieczonych od 1 stycznia 1999 r., zachodziła potrzeba uwzględnienia i skonkretyzowania okresów podlegania ubezpieczeniu przed tą datą, co znalazło odzwierciedlenie w formule kapitału początkowego. Kapitał początkowy służy zatem do ustalenia hipotetycznej emerytury na dzień 1 stycznia 1999 r. dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy przed 1 stycznia 1999 r. opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy. Kapitał początkowy jest ewidencjonowany na koncie ubezpieczonego i stanowi równowartość kwoty obliczonej według zasad określonych w art. 174 ustawy o emeryturach i rentach, a przy jego ustalaniu przyjmuje się przebyte przed

dniem wejścia w życie tej ustawy okresy składkowe, o których mowa w art. 6, i okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 tejże ustawy, co do zasady – w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. Kapitał ten można zatem określić jako kwotę umowną, stanowiącą równowartość opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne przed 1999 r., będącą hipotetyczną emeryturą za okresy składkowe i nieskładkowe osób ubezpieczonych do 31 grudnia 1998 r., gdyby od 1 stycznia 1999 r. nabyły do niej uprawnienia (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II UK 180/05, OSNPUSiSP z 2007 r., nr 7-8, poz. 106).

W pierwszej kolejności Trybunał postanowił odnieść się do zarzutu niezgodności art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten nie znajduje potwierdzenia w stanie prawnym, a zatem jest oczywiście bezzasadny.

Skarżący zarzucił niekonstytucyjność normy wynikającej z art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu w zakresie, w jakim do ustalenia kapitału początkowego okres pobierania zasiłku chorobowego, zaliczany na gruncie ustawy o zaopatrzeniu do okresów zatrudnienia i stanowiący podstawę do obliczenia emerytury, uznaje się od wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach za okres nieskładkowy. Skarżący jako osoba urodzona po 31 grudnia 1948 r., opłacająca składki emerytalne, lub za którą składki te były opłacane przez płatników składek przed 1 stycznia 1999 r., nabył – jak twierdzi – na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu prawo do wliczania tego okresu jako okresu składkowego.

Trybunał wskazuje, że podział na okresy składkowe i nieskładkowe nie został – wbrew twierdzeniom podniesionym w skardze – wprowadzony 1 stycznia 1999 r. ustawą o emeryturach i rentach. Podział ten, zastępujący w tym zakresie regulację ustawy o zaopatrzeniu, wprowadziła ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa o rewaloryzacji). W myśl art. 45 ust. 1 tejże ustawy, przepisy ustaw i dekrety wymienionych w art. 1 – m.in. ustawy o zaopatrzeniu – stosuje się od dnia wejścia w życie tej ustawy, o ile nie są sprzeczne z jej postanowieniami. Ustawa o rewaloryzacji w miejsce dotychczasowych trzech okresów: zatrudnienia, równorzędnych i zaliczanych, wprowadziła dwa rodzaje: okresy składkowe i nieskładkowe, wyszczególniła te okresy oraz wskazała sposób ich ustalania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rewaloryzacji okres zwolnienia z opłacania składek z tytułu pobierania zasiłku chorobowego został uwzględniony jako okres nieskładkowy. Oznacza to, że od wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji, tj. od 15 listopada 1991 r., kwestia okresów zatrudnienia i ich zaliczania przy ustalaniu prawa do świadczenia oraz jego wysokości regulowana była w podnoszonym zakresie przez przepisy tej ustawy, a nie – jak twierdzi skarżący – przez przepisy ustawy o zaopatrzeniu. Od 15 listopada 1991 r., zgodnie z przepisami ustawy o rewaloryzacji, okres pobierania zasiłku chorobowego był zatem okresem nieskładkowym i podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej uwzględnionych okresów składkowych. Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa o emeryturach i rentach nie wprowadziła zmian w odniesieniu do tej kwestii. W świetle powyższych ustaleń Trybunał uznaje więc za oczywiście bezzasadny zarzut niekonstytucyjności art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu – w zakresie, w jakim przy ustalaniu kapitału początkowego okres pobierania zasiłku chorobowego, który do 1 stycznia 1999 r. zaliczany był do okresów zatrudnienia na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu, jest zaliczany jako okres nieskładkowy.

Niezależnie od powyższej przesłanki Trybunał postanowił wskazać pozostałe braki formalne skargi konstytucyjnej w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu.

Skarżący w skardze konstytucyjnej zarzucił naruszenie ekspektatywy uzyskania prawa do emerytury ustalonej według zasad obowiązujących przed 1 stycznia 1999 r., zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej (art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa, Trybunał przypomina, że z zasady tej wynika, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo. Podmioty różniące się mogą natomiast być traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy je różniące (por. wyroki TK z: 28 maja 2002 r., P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35 oraz 11 września 2007 r., P 11/07, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 97). Ewentualne ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów określających ich

sytuację prawną, które są prawnie istotne. Zasada równości wobec prawa wymaga jednocześnie zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 17 stycznia 2001 r., K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2; 23 listopada 2004 r., P 15/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 108). Skarżący, kwestionując zgodność regulacji ustawy o emeryturach i rentach z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, zobowiązany był do sformułowania zarzutu w sposób odpowiadający wskazanym powyżej warunkom. Tymczasem zarówno w skardze, jak i piśmie nadesłanym w odpowiedzi na zarządzenie sędziego wzywające do usunięcia braków formalnych skarżący ograniczył się jedynie do przedstawienia ogólnego zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa. Taki sposób określenia naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK i stanowi podstawę do odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w tym zakresie.

W skardze konstytucyjnej wzorcem kontroli skarżący uczynił również art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał przypomina, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w trybie badania zgodności aktów normatywnych z postanowieniami ustawy zasadniczej inicjowanym skargą konstytucyjną. Przy formułowaniu zarzutu naruszenia tego przepisu konieczne jest określenie praw lub wolności, w które nastąpiła ingerencja ustawodawcy. W rozpatrywanej sprawie, poza wymienieniem wśród wzorców kontroli art. 31 ust. 3 „w powiązaniu z” art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie przedstawił żadnej argumentacji, która określałaby sposób naruszenia tego przepisu w odniesieniu do prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał zwraca również uwagę, że zakres dopuszczalności ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności wprowadzonemu w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustrojodawca – wskazując, że „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” – *de facto* uznał, że rzeczywistą treść tego prawa socjalnego zawsze wyznacza ustawodawca. To on, modyfikując i ograniczając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ma daleko więcej swobody niż w przypadku innych konstytucyjnych wolności i praw (gdyż nie wkracza tu w materię konstytucyjną). Prawo do zabezpieczenia społecznego podlega natomiast testowi konstytucyjności z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tychże wolności i praw. W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada bowiem istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (zob. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136 i przywołane tam orzecznictwo). Skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które miałyby wskazywać i uprawdopodobnić, w jaki sposób zakwestionowana norma naruszyła istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że także w tym zakresie skarga nie spełniała przesłanki art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Przechodząc do oceny zarzutu niekonstytucyjności art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach, Trybunał stwierdza, że również w tym zakresie nie jest możliwe przekazanie skargi do merytorycznej kontroli. Artykuł 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach był przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. P 13/04, co podnosi również skarżący. W wyroku tym Trybunał uznał, że powyższy przepis jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie ma zatem ustalenie, czy w związku z orzeczeniem Trybunału z 24 października 2005 r. występuje przesłanka zbędności orzekania, uniemożliwiająca merytoryczne rozpoznanie skargi.

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia w danej sprawie jest zbędne lub niedopuszczalne. Przesądza o tym wystąpienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* (zob. postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172). Zachodzi ona w wypadku tożsamości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej rozpatrywanej sprawy ze sprawą uprzednio zawisłą i osądzoną przez Trybunał. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją, która ma na celu zapewnienie stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (por. np. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73). Zasada ta oznacza zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie. Przy czym Trybunał podkreśla, że przy ocenie wystąpienia tożsamości przedmiotowej spraw należy uwzględnić nie tylko przepisy będące przedmiotem kontroli oraz wzorce kontroli, ale także sformułowane zarzuty (por. postanowienie TK z 14 października 2002 r., SK 18/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 74). Trzeba w tym miejscu również przypomnieć, że „w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych,



ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania” (zob. m.in. postanowienia TK z: 10 lipca 2007 r., P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 28 czerwca 2006 r., SK 25/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 76; 6 czerwca 2006 r., P 17/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 72; 29 maja 2006 r., P 29/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 61). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że konieczność uwzględnienia określonej w ustawie o TK przesłanki zbędności wydania orzeczenia uwidacznia się na każdym etapie postępowania inicjowanego skargą (por. postanowienie TK z 3 września 2007 r., Ts 94/06, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 75).

Badając zatem, czy w niniejszej sprawie zachodzi konieczność odmowy nadania skardze dalszego biegu, Trybunał postanowił odnieść się przede wszystkim do przedmiotu kontroli. W wyroku z 24 października 2005 r. Trybunał badał zgodność z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach oraz ustanowionego w nim obniżenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250% nabytego już świadczenia rentowego w sytuacji zmiany systemu emerytalnego. We wniesionej skardze konstytucyjnej skarżący kwestionuje natomiast art. 15 ust. 5 tejże ustawy i ograniczenie górnej granicy WWPW do 250% jako jednej z zasad ustalania wartości kapitału początkowego (art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5). Trybunał zwraca uwagę, że rozszerzenie lub zmodyfikowanie przedmiotu skargi samo w sobie nie oznacza jeszcze konieczności jej merytorycznego rozpoznania, zasadnicze znaczenie dla oceny, czy w niniejszej sprawie zachodzi zbędność orzekania, ma bowiem istota zarzutów. Trybunał stwierdza zatem, że – mimo sformułowanego w skardze zarzutu niekonstytucyjności obniżenia WWPW kapitału początkowego, o czym świadczyć ma również kolejność zakwestionowanych przepisów (art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach) – istota zarzutów, zarówno w sprawie P 13/04, jak i w rozpoznawanej skardze, sprowadza się do tej samej kwestii – wyznaczenia górnej granicy WWPW na poziomie 250%. Ponadto fakt, że w sprawie P 13/04 ograniczenie to dotyczyło nabytego świadczenia, w skardze natomiast odnosi się do kapitału początkowego, nie różnicuje tych sytuacji na tyle, aby przesądzić o konieczności badania wniesionej skargi. Ocenę tę potwierdza również stanowisko Trybunału zawarte w postanowieniu z 27 stycznia 2010 r. (Ts 346/08, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 270). Trybunał wskazał wówczas, że przy zastosowaniu argumentacji *a maiori ad minus* należy przyjąć, że skoro obniżenie wysokości przysługującego ubezpieczonym świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego jest zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji (rozpatrywanymi w kontekście art. 67 Konstytucji), to tym samym zgodne jest obniżenie wysokości kapitału początkowego, stanowiącego podstawę do ustalenia wysokości tego rodzaju świadczenia w przyszłości. W ocenie Trybunału obie sytuacje są zatem na tyle podobne, że uzasadniają odniesienie ustaleń dokonanych przy rozpoznawaniu pytania prawnego o sygn. P 13/04 do analizowanej skargi konstytucyjnej.

Trybunał zauważa również, że mimo szerszego zakresu wzorców wskazanych w skardze konstytucyjnej niż w sprawie P 13/04, nie zachodzi konieczność merytorycznej oceny zarzutu. Po pierwsze, w orzeczeniu w sprawie P 13/04 Trybunał orzekł o zgodności art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach oraz ograniczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250% z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te są wzorcami kontroli również we wniesionej skardze konstytucyjnej, przy czym Trybunał zwraca uwagę, że w odniesieniu do naruszenia zasady równości wobec prawa skarżący nie określił i nie uprawdopodobnił podniesionego zarzutu. Po drugie, wzorcami kontroli w skardze są także art. 31 ust. 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej należy zwrócić uwagę, że w sprawie P 13/04 Trybunał oceniał zgodność art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji i wynikającego z niego prawa do zabezpieczenia społecznego. Odnosnie zaś do zarzutu niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach – w zakresie, w jakim wprowadzone obniżenie WWPW jest nieuzasadnione i nieproporcjonalne – Trybunał przypomina, że zgodnie z przedstawionymi powyżej w postanowieniu ustaleniami prawo do zabezpieczenia społecznego nie podlega badaniu pod kątem proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. Szerszy zakres wzorców we wniesionej skardze nie powoduje zatem konieczności merytorycznej oceny skargi.

W świetle powyższych ustaleń, Trybunał stwierdza, że w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji występuje przesłanka zbędności orzekania, która na etapie wstępnej kontroli stanowi podstawę do odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 264

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 1 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 82/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodnicząca  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej C.P.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 30 marca 2012 r. (data nadania) C.P. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności: po pierwsze – art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach) w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim do ustalania kapitału początkowego okres pobierania przez pracownika zasiłku chorobowego, zaliczany na podstawie ustawy o zaopatrzeniu do okresu zatrudnienia, uwzględnia się od wejścia w życie ustawy o emeryturach i rentach jako okres nieskładkowy; po drugie – art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim kapitał początkowy ustala się z obniżeniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2012 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności wyrażonych w art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowany art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 oraz art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu; a także dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności wyrażonych we wskazanych powyżej przepisach Konstytucji przez art. 15 ust. 5 w związku z art. 174 ust. 3 i art. 173 ustawy o emeryturach i rentach.

W piśmie z 3 października 2012 r. skarżący, odnosząc się do powyższego zarządzenia, powtórzył w zasadniczej części twierdzenia przedstawione w skardze. Ponadto wskazał, że skoro kapitał początkowy, którego wysokość ustalana jest według zasad określonych w art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach, stanowi wyliczenie emerytury za okres sprzed reformy emerytalnej, to okres pobierania zasiłku chorobowego powinien zostać uznany za okres składkowy i wymieniony w art. 6 ustawy o emeryturach i rentach. Skarżący podkreślił, że „przywilej” wliczania okresu pobierania zasiłku chorobowego do okresu zatrudnienia na równi z okresami, gdy skarżący opłacał lub miał opłacane składki na ubezpieczenie emerytalne, a zatem okresami uznanymi obecnie za składkowe, został zniesiony dopiero wraz z wejściem w życie 1 stycznia 1999 r. ustawy o emeryturach i rentach. Zakwestionowana regulacja narusza zatem art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1, a w konsekwencji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący podtrzymał również argumentację wskazującą na naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, a także zasady równości.

W odniesieniu do drugiego zarzutu skarżący wskazał, że art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim określają, że kapitał początkowy ustala się z obniżeniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%. Podkreślił, że obniżenie wskaźnika bez jakiegokolwiek uzasadnienia, którym mogłoby być np. zagrożenie załamania budżetu państwa, jest niezgodne

z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Skarżący zaznaczył, że „skutki bezpośrednie” uznania przez Trybunał zakwestionowanej regulacji za niekonstytucyjną byłyby nieznaczące, ponieważ niewielu emerytów pobierających świadczenie ma ustalony kapitał początkowy.

Postanowieniem z 2 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu uchybień formalnych wniesionego środka. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu Trybunał stwierdził, że sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty nie znajdują potwierdzenia w stanie prawnym. Wbrew twierdzeniom skarżącego podział na okresy składkowe i nieskładkowe nie został wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 r. przez ustawę o emeryturach i rentach. Podział ten oraz kwestionowane w skardze zaliczenie okresu pobierania przez pracownika zasiłku chorobowego do okresów nieskładkowych wprowadziła ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa o rewaloryzacji). Oznacza to, że od wejścia w życie tej ustawy, tj. od 15 listopada 1991 r., okres pobierania zasiłku chorobowego był okresem nieskładkowym i podlegał uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej uwzględnionych okresów składkowych. W świetle tych ustaleń Trybunał uznał, że zarzut naruszenia art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji przez art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu jest oczywiście bezzasadny, co przesądziło o braku możliwości przekazania skargi w tym zakresie do merytorycznej kontroli.

Niezależnie od powyższej przesłanki, stanowiącej samodzielną podstawę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, Trybunał wskazał również pozostałe braki formalne skargi w zakresie tego zarzutu. Trybunał podkreślił, że skarżący, podnosząc niezgodność zakwestionowanej normy z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ograniczył się do przedstawienia ogólnego zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa, nie wskazał natomiast kręgu adresatów, do których odnosi się kwestionowana norma, ani elementów określających ich sytuację prawną, które byłyby prawnie istotne. Oznacza to, że w tym zakresie skarga nie spełniała przesłanki wyrażonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności Trybunał stwierdził zaś, że poza ogólnym wskazaniem wśród wzorców kontroli art. 31 ust. 3 „w powiązaniu” z art. 67 ust. 1 Konstytucji, skarżący nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać niezgodna z wymogami art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej ingerencja ustawodawcy we wskazane prawo konstytucyjne. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że prawo do zabezpieczenia społecznego podlega testowi konstytucyjności tylko z perspektywy art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać ich istoty. Skarżący nie przedstawił natomiast żadnych argumentów, które wskazywałyby i uprawdopodobniałyby naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego przez art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu, co również przesądziło o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu we wskazanym zakresie.

Oceniając spełnienie przesłanek formalnych przez skargę w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w tym zakresie występuje przesłanka zbędności orzekania. Trybunał przypomniał, że kwestionowany art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach, był już przedmiotem kontroli Trybunału. W wyroku z 24 października 2005 r. (P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102) Trybunał uznał ten przepis ustawy o emeryturach i rentach (i zawarte w nim ograniczenie górnej granicy wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%) za zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego.

Badając, czy w rozpoznawanej sprawie zachodzi zbędność orzekania, Trybunał zwrócił uwagę, że sytuacja faktyczna leżąca u podstaw rozstrzygnięcia w sprawie P 13/04 (ograniczenie wysokości przysługującego świadczenia rentowego) nie jest identyczna z tą, która stanowiła podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej (ograniczenie wysokości kapitału początkowego, stanowiącego podstawę do ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego w przyszłości). Po przeanalizowaniu istoty zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym w sprawie P 13/04 oraz w rozpoznawanej skardze Trybunał uznał irrelevantność tej różnicy w kontekście badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zwrócił również uwagę, że mimo szerszego zakresu wzorców w skardze konstytucyjnej nie zachodzi konieczność merytorycznej oceny podniesionych w niej zarzutów. Ponadto, jak zauważył, w odniesieniu do naruszenia zasady równości wobec prawa skarżący nie określił ani nie uprawdopodobnił sposobu tego naruszenia. Odnosząc się zaś do podnoszonej w skardze niezgodności zakwestionowanej regulacji art. 31

ust. 3 Konstytucji przez nieuzasadnione i nieproporcjonalne ograniczenie górnej granicy wskaźnika wysokości podstawy wymiaru jako jednej z zasad ustalania wartości kapitału początkowego, Trybunał przypomniał, że prawo do zabezpieczenia społecznego nie podlega kontroli ze względu na proporcjonalność wprowadzanych ograniczeń. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach zachodzi przesłanka zbędności orzekania i w związku z tym odmówił przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

Na powyższe postanowienie skarżący wniósł zażalenie 11 października 2013 r. Skarżący zakwestionował przede wszystkim prawidłowość ustaleń Trybunału w zakresie odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu. Skarżący wskazał, że w okresie obowiązywania ustawy o zaopatrzeniu między 1 stycznia 1983 r. a 15 listopada 1991 r. (w zażaleniu błędnie 17 października 1991 r.) „okresy przebywania na zwolnieniu lekarskim wchodziły w skład okresu zatrudnienia i stanowiły podstawę do wyliczania świadczenia emerytalnego”. Podniósł również, że Trybunał dokonał nieprawidłowych ustaleń w zakresie stanu prawnego, gdyż ustawa o zaopatrzeniu regulowała prawa i obowiązki w zakresie świadczeń emerytalnych do 31 grudnia 1998 r. i uchylenia jej na podstawie art. 195 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach. Ponadto, skarżący powtórzył, że skoro kapitał początkowy stanowi wyliczenie emerytury za okres obowiązywania przepisów sprzed reformy emerytalnej, to okres pobierania przez pracownika zasiłku chorobowego powinien być traktowany jako okres składkowy.

Odnosząc się do pozostałych braków formalnych skargi w zakresie tego zarzutu, wskazanych w postanowieniu z 2 października 2013 r., skarżący zauważył, że Trybunał nie zbadał naruszenia art. 2 Konstytucji. Podkreślił także, że naruszenie art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej zostało wskazane w związku z art. 2, art. 32 ust. 1, a w konsekwencji z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzupełnieniu skarżący ponownie przedstawił argumenty powołane w skardze. Zaznaczył ponadto, że art. 2, art. 32 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być powoływane wspólnie jako wzorzec kontroli.

Skarżący zarzucił również nieprawidłową ocenę Trybunału w zakresie uznania zbędności orzekania o art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach. Podkreślił, że przedmiotem skargi nie był art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach. Zarzut skargi dotyczył bowiem niekonstytucyjności zasad ustalania wysokości kapitału początkowego, a zatem art. 174 ust. 3 i art. 173 ustawy o emeryturach i rentach, która to regulacja odwołuje się do art. 15 ust. 5 tejże ustawy. Skarżący zaznaczył, że odmienność sytuacji, będącej podstawą wniesienia skargi od okoliczności, w związku z którymi przedstawiono Trybunałowi pytanie prawne w sprawie P 13/04, powoduje konieczność merytorycznej kontroli zakwestionowanych przepisów. Skarżący przedstawił również argumentację świadczącą – jego zdaniem – o niekonstytucyjności zakwestionowanej normy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy – wydając zaskarżone postanowienie – prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty podniesione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej powinno dotyczyć podstaw, na których odmowa ta była oparta. Przedmiotem postępowania zażaleniowego jest bowiem ustalenie ich prawidłowości.

W pierwszej kolejności Trybunał postanowił odnieść się do zarzutów dotyczących odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu. Skarżący zakwestionował w zażaleniu prawidłowość ustaleń Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do stanu prawnego, w konsekwencji których Trybunał uznał podniesiony zarzut za oczywiście bezzasadny. Jak zaznaczył przy tym skarżący, niezależnie od błędnej oceny Trybunału w zakresie uchylenia przepisów ustawy o zaopatrzeniu z dniem wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji, nie budzi wątpliwości, że przed 15 listopada 1991 r. okres pobierania przez pracownika zasiłku chorobowego był zaliczany na podstawie ustawy o zaopatrzeniu do okresów zatrudnienia. W przekonaniu skarżącego już sama ta okoliczność przesądza o konieczności zbadania skargi przez Trybunał.

Odnosząc się do podniesionych zarzutów, Trybunał na wstępie przypomina, że we wniesionej skardze konstytucyjnej skarżący zanegował zgodność z ustawą zasadniczą art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu w zakresie, w jakim przy ustalaniu wysokości kapitału początkowego okres pobierania zasiłku chorobowego przez pracownika zaliczany jest na podstawie ustawy o emeryturach i rentach do okresów nieskładkowych zamiast do okresów składkowych – stanowiących odpowiednik okresów zatrudnienia z regulującej tę kwestię do 31 grudnia 1998 r. ustawy o zaopatrzeniu. Skoro zatem kapitał początkowy stanowi hipotetyczną emeryturę na dzień 1 stycznia 1999 r., będącą równowartością opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne przed 1999 r., to – zdaniem skarżącego – jego wartość powinna być ustalona zgodnie z regulacjami obowiązującymi przed tą datą.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu wskazał, że kwestionowany przez skarżącego podział okresów uwzględnianych przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości na okresy składkowe i nieskładkowe został wprowadzony w 1991 r. ustawą o rewaloryzacji. Ustawa ta zaliczała okres pobierania przez pracownika zasiłku z ubezpieczenia społecznego chorobowego do okresów nieskładkowych. Trybunał zauważył zatem, że wbrew twierdzeniom sformułowanym w skardze, od 15 listopada 1991 r. okres pobierania zasiłku chorobowego przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz wysokości tych świadczeń uwzględniany był jako okres nieskładkowy, a nie jako okres zatrudnienia na podstawie ustawy o zaopatrzeniu. Oznaczało to, że podniesione w skardze zarzuty nie znajdowały uzasadnienia w stanie prawnym.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdza, że ustalenia przedstawione w postanowieniu z 2 października 2013 r. są prawidłowe, co przesądza o nieuwzględnieniu zażalenia w tym zakresie. Trybunał postanowił odnieść się do podnoszonej w zażaleniu kwestii zaliczania okresu pozostawania w stosunku pracy, w którym pracownik pobierał zasiłek z ubezpieczenia społecznego chorobowego przed 15 listopada 1991 r. do okresów zatrudnienia na podstawie ustawy o zaopatrzeniu.

Po pierwsze, Trybunał stwierdza, że przedstawienie tej kwestii na etapie zażalenia nie wpływa na ocenę prawidłowości ustaleń dokonanych w postanowieniu z dnia 2 października 2013 r. Jak bowiem konsekwentnie wskazywał skarżący – w samej skardze konstytucyjnej oraz w piśmie będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego Trybunału – niekonstytucyjność regulacji ustawy o emeryturach i rentach polega na tym, że okres pobierania zasiłku chorobowego, zaliczany – zdaniem skarżącego – do 31 grudnia 1998 r. do okresów zatrudnienia na równi z okresami, gdy skarżący opłacał lub miał opłacane składki na ubezpieczenie emerytalne, a zatem okresami uznanymi obecnie za składkowe, przy ustalaniu wartości kapitału początkowego na dzień 1 stycznia 1999 r. uwzględniany jest w ustawie o emeryturach i rentach jako okres nieskładkowy. Zmiana w zażaleniu zasadniczego elementu zarzutu, jakim było określenie ram czasowych, będąca *de facto* modyfikacją w zakresie przedmiotu skargi, nie może wpłynąć na ocenę prawidłowości postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Po drugie, abstrahując od kwestii dopuszczalności zmiany zarzutu na etapie zażalenia, Trybunał wskazuje, że również w tak wyznaczonym zakresie przekazanie skargi do merytorycznej kontroli byłoby niemożliwe. Skarżący, formułując zarzut naruszenia jego wolności i praw konstytucyjnych przez zaliczenie okresu pobierania zasiłku chorobowego, który – jak zaznaczył w zażaleniu – do wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji uznawany był za okres zatrudnienia, nie wykazał bowiem, że pobierał ten zasiłek jako pracownik w okresie przed 15 listopada 1991 r., a przy ustalaniu kapitału początkowego organ rentowy zaliczył okres pobierania przez niego zasiłku chorobowego, w czasie obowiązywania art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu, jako okres nieskładkowy zamiast zaliczenia jako okres składkowy. W świetle powyższego należałoby zatem uznać, że skarżący nie wykazał, że w jego przypadku zaistniały okoliczności, w związku z którymi doszło do naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący nie podważył prawidłowości odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie art. 6 i art. 7 w związku z art. 173 i art. 174 ustawy o emeryturach i rentach oraz w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu, co przesądza o konieczności nieuwzględnienia zażalenia we wskazanym zakresie.

Ponadto, na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty zażalenia dotyczące nieprawidłowej oceny wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej. Skarżący w zażaleniu zarzucił bowiem, że Trybunał nie odniósł się do naruszenia art. 2 Konstytucji. Przedstawił także rozważania co do możliwości powoływania art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnych wzorców kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Trybunał zwraca uwagę, że powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie było wskazanie jako samodzielnych wzorców kontroli art. 31 ust. 3 czy art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom zażalenia Trybunał, analizując przedstawione w skardze oraz piśmie z 3 października 2012 r. uzasadnienie uznał, że zarzuty naruszenia art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji wskazane zostały w związku z naruszeniem art. 67 ust. 1 Konstytucji i zawartym w nim prawem do zabezpieczenia społecznego. Trybunał wyjaśnił w zaskarżonym

postanowieniu, w jakim zakresie sposób sformułowania zarzutów naruszenia zasady równości oraz zasady proporcjonalności „w powiązaniu z” prawem do zabezpieczenia społecznego nie spełniał wymogów wynikających z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co skutkowało koniecznością odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Brak odniesienia się przez skarżącego do tych przesłanek oznacza, że prawidłowość postanowienia Trybunału we wskazanym zakresie nie została podważona, a to przesądza o nieuwzględnieniu zażalenia.

Przechodząc do oceny zarzutów dotyczących odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z powodu zbędności orzekania, Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdza, że postanowienie z dnia 2 października 2013 r. jest prawidłowe, a zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie. Skarżący, kwestionując trafność oceny Trybunału, wskazał, że przedmiotem skargi nie był art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach i zawarte w nim ograniczenie górnej granicy wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250%, ale art. 174 ust. 3 i art. 173 ustawy o emeryturach i rentach, który do powyższego przepisu jedynie się odwołuje. Skarżący podkreślił również odmienną sytuację w sprawie P 13/04, w której Trybunał uznał za zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach oraz we wniesionej przez niego skardze konstytucyjnej, a także przedstawił ponownie argumentację, która w jego ocenie uzasadnia niekonstytucyjność wskazanej normy.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, należy podkreślić, że kwestia tożsamości przedmiotu pytania prawnego oraz skargi konstytucyjnej, a także odmienną sytuację, w związku z którymi skierowano do Trybunału obie sprawy, były przedmiotem analizy w postanowieniu z 2 października 2013 r. Trybunał w zaskarżonym postanowieniu dokładnie zbadał, czy w sprawie zachodzi przesłanka zbędności orzekania. Pominięcie przez skarżącego w zażaleniu tych ustaleń, a sformułowanie tez stanowiących *de facto* polemikę z oceną Trybunału nie podważa prawidłowości postanowienia z 2 października 2013 r.

Ponadto, Trybunał stwierdza, że powtórne podniesienie na etapie zażalenia tych samych argumentów dotyczących niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji, które sformułowane zostały w skardze konstytucyjnej i piśmie uzupełniającym z 3 października 2012 r., nie może zmierzać do podważenia prawidłowości postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Przedmiotem oceny na etapie zażalenia jest bowiem prawidłowość ustaleń w zakresie odmowy przekazania skargi do merytorycznej kontroli. Należy zatem podkreślić, że zażalenie nie służy ponownemu przytaczaniu, rozwijaniu, precyzowaniu czy też uzupełnianiu argumentacji podniesionej w skardze konstytucyjnej. Stwierdzenia takie nie odnoszą się bowiem do trafności zaskarżonego postanowienia. Trybunał zwraca uwagę, że powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej skarżącego dalszego biegu w zakresie art. 174 ust. 3 i art. 173 w związku z art. 15 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach była zbędność orzekania. W związku z niepodważaniem przesłanki *ne bis in idem* Trybunał postanowił nie uwzględnić zażalenia we wskazanym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.

## 265

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 27 stycznia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 90/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.T. w sprawie zgodności:  
art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 kwietnia 2012 r. (data nadania) J.T. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przy przejściu do wykonania kary orzeczonej przez sąd państwa wydania europejskiego nakazu aresztowania adaptacja tego wyroku do prawa polskiego w celu jego wykonania jest możliwa wyłącznie w odniesieniu do wysokości reakcji karnych i tylko gdy reakcje te orzeczone przez sąd państwa wydania nakazu przekraczają górną granicę ustawowego zagrożenia przewidzianego za to przestępstwo w Polsce, „z wyłączeniem możliwości adaptacji np. elementów stanowiących składniki wykonania orzeczonej kary”.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. 22 stycznia 2007 r. Sąd Magistralny w Westminster w Wielkiej Brytanii wydał europejski nakaz aresztowania przeciwko skarżącemu. Podstawy wydania nakazu odnosiły się do popełnienia czynów zabronionych wskazanych w ustawach angielskich: § 1(1) ustawy z 1981 r. o usiłowaniu popełnienia przestępstw, § 18 i 20 ustawy z 1861 r. o przestępstwach przeciwko osobie, § 1(1) ustawy z 2003 r. o przestępstwach na tle seksualnym i § 8(1) i 1(1) ustawy z 1986 r. o kradzieżach.

Skarżący został zatrzymany 9 lutego 2007 r. w Poznaniu przez funkcjonariuszy Policji i doprowadzony do Sądu Okręgowego w Poznaniu. Skarżący oświadczył, że nie wyraża zgody na przekazanie go do Wielkiej Brytanii oraz na ściganie za inne przestępstwa niż wskazane w treści europejskiego nakazu aresztowania. W tym samym dniu wydano postanowienie o tymczasowym aresztowaniu skarżącego na 60 dni.

Postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu z 15 marca 2007 r. (sygn. akt III Kop 42/07), utrzymanym w mocy postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 3 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II AKz 85/07), zdecydowano o przekazaniu skarżącego do Wielkiej Brytanii na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, z zastrzeżeniem, że w razie skazania go na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności, musi nastąpić powrotne przekazanie skazanego do Polski w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub tego środka. Postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu z 5 kwietnia 2007 r., utrzymanym w mocy postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II AKz 106/07), przedłużono stosowanie wobec skarżącego środka zapobiegawczego do 9 maja 2007 r.

11 kwietnia 2007 r. skarżący został przekazany do Wielkiej Brytanii. 28 stycznia 2008 r. skarżący został uznany za winnego popełnienia przestępstwa zgwałcenia oraz spowodowania poważnych uszkodzeń ciała z zamiarem ich spowodowania. 29 stycznia 2008 r. Sąd Koronny w Exeter wymierzył skarżącemu za popełnienie pierwszego z tych przestępstw karę dożywotniego pozbawienia wolności z możliwością starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po odbyciu kary co najmniej 9 lat pozbawienia wolności, a za drugie z tych przestępstw – karę dożywotniego pozbawienia wolności z zaleceniem odbycia co najmniej 6 lat kary pozbawienia wolności przed warunkowym przedterminowym zwolnieniem. Sąd orzekł również, że skarżący będzie odbywać wymierzone mu kary jednocześnie, a o warunkowe przedterminowe zwolnienie będzie się mógł ubiegać po odbyciu co najmniej

9 lat kary pozbawienia wolności. Na mocy § 92 angielskiej ustawy z 2003 r. o przestępstwach na tle seksualnym postanowiono o bezterminowym umieszczeniu skarżącego na liście przestępców seksualnych.

22 lipca 2008 r. skarżący został przekazany do Polski. Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 14 lipca 2008 r. (sygn. akt III Kop 42/07), utrzymanym w mocy przez orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 7 sierpnia 2008 r. (sygn. akt II AKz 373/08), zastosował wobec skarżącego środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania na 3 miesiące od dnia przekroczenia przez niego granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Stosowanie tego środka zostało przedłużone do 22 kwietnia 2009 r.

3 października 2008 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu (sygn. akt III Kop 42/07) wydał postanowienie, w którym – na podstawie art. 607s § 4 (w obowiązującym wówczas brzmieniu, zgodnie z którym sąd był związany wymiarem orzeczonej kary) w związku z art. 607t § 2 k.p.k. – stwierdził, że przestępstwa, za które skarżący został skazany wyczerpują według prawa polskiego dyspozycję art. 197 § 1 i art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). Sąd postanowił, że za pierwszy czyn karą podlegającą wykonaniu w Polsce jest kara dożywotniego pozbawienia wolności z zastrzeżeniem możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po odbyciu co najmniej 9 lat kary pozbawienia wolności, za drugi czyn – kara dożywotniego pozbawienia wolności, z zastrzeżeniem możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po odbyciu co najmniej 6 lat kary pozbawienia wolności, przy czym skarżący może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbywania obydwu orzeczonych kar po odbyciu kary co najmniej 9 lat pozbawienia wolności. Na poczet kary zaliczono skarżącemu okres rzeczywistego pozbawienia wolności od 9 lutego 2007 r. do 3 października 2008 r.

Na powyższe postanowienie skarżący wniósł zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. Sąd uznał, że w sprawie wyłoniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy. Postanowieniem z 4 listopada 2008 r. (sygn. akt II AKz 521/08) Sąd Apelacyjny w Poznaniu odroczył rozpoznanie sprawy i przekazał Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: Czy regulacja z art. 607s § 4 k.p.k. – „Sąd związany jest wymiarem orzeczonej kary” – powoduje, w odniesieniu do skazanych obywateli polskich wydanych uprzednio innemu państwu na podstawie europejskiego nakazu aresztowania i odesłanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonania kary, że wyłączona jest w odniesieniu do nich procedura przekształcenia kary, o której mowa w art. 114 § 4 k.k. w związku z art. 611c § 2 k.p.k. i art. 9-11 Konwencji o przekazywaniu osób skazanych, sporządzonej w Strasburgu dnia 21 marca 1983 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 51, poz. 279), oraz czy w przypadku uznania, że związanie, o którym mowa w art. 607s § 4 k.p.k., ma charakter bezwzględny, wykonanie kary następuje z uwzględnieniem wskazanych w wyroku państwa skazania warunków do korzystania przez skazanego z warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności.

Uchwałą z 3 marca 2009 r. (sygn. akt I KZP 30/08) Sąd Najwyższy w Izbie Karnej stwierdził, że „Norma zawarta w zdaniu drugim art. 607s § 4 k.p.k. »Sąd związany jest wymiarem orzeczonej kary«, w związku z art. 607t § 2 k.p.k., w odniesieniu do skazanego obywatela polskiego, przekazanego uprzednio innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania a następnie odesłanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonania kary, wyłącza w stosunku do niego procedurę przekształcenia kary przewidzianą w art. 114 § 4 k.k. w związku z art. 611c § 2 k.p.k. oraz w art. 10 i 11 Konwencji o przekazywaniu osób skazanych (...). Określenie w wyroku sądu innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, podlegającym wykonaniu w Polsce na podstawie art. 607s § 4 i art. 607t § 2 k.p.k., warunków, od spełnienia których uzależnione jest ubieganie się przez skazanego o warunkowe przedterminowe zwolnienie, stanowi element wymiaru kary i w związku z tym wiąże sąd orzekający w przedmiocie wykonania tej kary w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Powyższa uchwała była wiążąca dla Sądu Apelacyjnego orzekającego w sprawie. Postanowieniem z 24 marca 2009 r. (sygn. akt II AKz 521/08) utrzymał on w mocy zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 3 października 2008 r.

31 marca 2009 r. kara pozbawienia wolności została wobec skarżącego wprowadzona do wykonania. Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 27 kwietnia 2009 r. na wniosek administracji zakładu karnego rozstrzygnął na podstawie art. 13 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.) wątpliwości co do wykładni orzeczenia Sądu Okręgowego w Poznaniu z 3 października 2008 r., wskazując, że orzeczone wobec skazanego kary dożywotniego pozbawienia wolności mają być wykonywane równocześnie, ze wskazaniem, że może się on ubiegać o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbywania obu orzeczonych kar po odbyciu co najmniej 9 lat pozbawienia wolności.

Ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 48, poz. 245; dalej: ustawa zmieniająca), na mocy art. 2 pkt 2 zmieniono treść art. 607s § 4 k.p.k. Zdanie drugie art. 607s § 4 k.p.k. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą stanowi: „Jeżeli kara lub środek, orzeczone przez organ sądowy państwa wydania nakazu europejskiego,



przekracza górną granicę ustawowego zagrożenia, sąd określa podlegającą wykonaniu karę lub środek według prawa polskiego, w wysokości odpowiadającej górnej granicy ustawowego zagrożenia, uwzględniając okres rzeczywistego pozbawienia wolności za granicą oraz wykonaną tam karę lub środek”.

W związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej obrońcy skarżącego złożyli wniosek o wznowienie postępowania.

Postanowieniem z 6 czerwca 2011 r. (sygn. akt V Ko 18/11) Sąd Najwyższy postanowił wznowić postępowanie w przedmiocie określenia podlegającej wykonaniu kary według prawa polskiego. Sąd Najwyższy uchylił postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 24 marca 2009 r. (sygn. akt II AKz 521/08) oraz postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 3 października 2008 r. (sygn. akt III Kop 42/07) w części dotyczącej określenia kary podlegającej wykonaniu i w tym zakresie przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 25 lipca 2011 r. (sygn. akt III Kop 145/11) orzekł, że karami podlegającymi wykonaniu wobec skarżącego w Rzeczypospolitej Polskiej są: za przestępstwo z art. 197 § 1 k.k. kara 12 lat pozbawienia wolności, z zastrzeżeniem, że skarżący może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po odbyciu co najmniej 9 lat pozbawienia wolności; za przestępstwo z art. 156 § 1 pkt 2 k.k. kara 10 lat pozbawienia wolności, z zastrzeżeniem, że skarżący może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po odbyciu co najmniej 6 lat pozbawienia wolności, z jednoczesnym przyjęciem, że skazany może ubiegać się o zwolnienie warunkowe z odbycia obu wskazanych kar po odbyciu co najmniej 9 lat pozbawienia wolności. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 607s § 5 k.p.k. wykonanie kary odbywa się według przepisów prawa polskiego, co oznacza, że sąd polski nie jest związany orzeczeniem sądu innego państwa Unii Europejskiej co do sposobu wykonania kar, a tej kwestii dotyczy, orzeczona przejętym do wykonania wyrokiem, jednoczesność wykonywania obu kar. Tym samym, skoro przepisy prawa polskiego nie przewidują równoczesności wykonywania kar, dostosowane do prawa polskiego kary pozbawienia wolności będą musiały być wykonane kolejno, stosownie do art. 80 § 1 k.k.w.

Od powyższego orzeczenia obrońcy skarżącego wnieśli zażalenie. Sąd Apelacyjny w Poznaniu, rozpoznając zażalenie, przychylił się do sugestii obrońców skarżącego, że w sprawie wyłoniło się istotne zagadnienie prawne i postanowieniem z 30 sierpnia 2011 r. zwrócił się – na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. – do Sądu Najwyższego z zagadnieniem prawnym następującej treści: „Czy poczynione przez sąd państwa wydania ENA [europejskiego nakazu aresztowania] zastrzeżenie dotyczące równoczesnego (równoległego) wykonywania kar pozbawienia wolności, które nie podlegały połączeniu, stanowi element wymiaru kary, którym sąd polski związany jest na podstawie art. 607s § 4 w związku z art. 607t § 2 k.p.k., czy też zastrzeżenie to określa wyłącznie sposób wykonania kary, do którego zastosowanie ma dyrektywa zawarta w art. 607s § 5 k.p.k.?”.

Postanowieniem z 30 listopada 2011 r. (sygn. akt I KZP 15/11) Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie nie zostały spełnione wymogi art. 441 § 1 k.p.k. i odmówił podjęcia uchwały. W uzasadnieniu orzeczenia, mając jednak na względzie przede wszystkim wagę przedmiotowego zagadnienia oraz okoliczność, że przepis w zmienionym brzmieniu obowiązywał wówczas zaledwie od kilku miesięcy, Sąd Najwyższy poczynił pewne uwagi dotyczące art. 607s § 4 zdanie drugie k.p.k.

Odnosząc się do przedstawionej w tym orzeczeniu argumentacji, Sąd Apelacyjny w Poznaniu postanowieniem z 27 grudnia 2011 r. (sygn. akt II AKz 386/11) zmienił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 25 lipca 2011 r. w ten sposób, że przyjął, iż skazany kary jednostkowe 12 i 10 lat pozbawienia wolności będzie odbywać równocześnie; w pozostałym zakresie zaś utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Orzeczenie to zostało doręczone pełnomocnikom skarżącego 2 stycznia 2012 r.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez nieuzasadnione zróżnicowanie ze względu na miejsce zatrzymania sytuacji prawnej obywateli polskich skazanych przez sąd innego państwa i przekazanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonania orzeczonej kary izolacyjnej. Ustawodawca polski przyjął dwa tryby dostosowania kary orzeczonej przez sąd państwa obcego – pełną procedurę przekształcenia kary oraz procedurę ograniczoną, która miała miejsce w sprawie skarżącego. Pełną procedurę dostosowawczą sąd polski przeprowadza w sytuacji przejęcia do wykonania orzeczenia sądu państwa obcego skazującego na karę izolacyjną obywatela polskiego zatrzymanego na terenie tegoż państwa, zgodnie z art. 611c § 2 k.p.k. w związku z art. 114 § 4 k.k., co oznacza nakaz uwzględnienia różnic między uregulowaniami obu współpracujących państw na korzyść skazanego. W przypadku, gdy obywatel polski zostanie zatrzymany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przekazany na podstawie europejskiego nakazu aresztowania do państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a następnie odesłany do Polski w celu wykonania orzeczonej tam kary, wówczas zastosowanie znajdzie zaskarżony art. 607s § 4 w związku z art. 607t § 2 k.p.k.

Zgodnie z tą regulacją sąd polski adaptuje wyrok do prawa polskiego „wyłącznie w odniesieniu do wysokości reakcji karnych i tylko gdy reakcje orzeczone przez sąd państwa wydania nakazu przekraczają górną granicę ustawowego zagrożenia przewidzianego za dane przestępstwo w Polsce”. Oznacza to, że w przypadku dostosowania do wykonania kary orzeczonej przez sąd państwa obcego wobec obywatela Rzeczypospolitej Polskiej przekazanego uprzednio w trybie europejskiego nakazu aresztowania, sąd polski nie ma możliwości dostosowania innych elementów wymierzonej kary.

Zdaniem skarżącego ograniczenie kognicji sądu polskiego w sposób nieuzasadniony pogarsza sytuację prawną obywateli polskich skazanych za granicą po uprzednim przekazaniu w trybie europejskiego nakazu aresztowania w stosunku do obywateli polskich skazanych w państwie obcym, których kara przekształcana jest na podstawie ogólnych regulacji, o czym świadczy sprawa skarżącego.

Orzeczonej przez brytyjski sąd kara zawierała zastrzeżenie dotyczące okresu, po jakim skazany będzie mógł ubiegać się o przedterminowe warunkowe zwolnienie. Skarżący wskazał, że gdyby został zatrzymany i skazany na terytorium Wielkiej Brytanii, a następnie przekazany do Polski w celu wykonania orzeczonej kary, sąd polski przekształciłby karę zgodnie z normą określoną w art. 611c § 2 k.p.k. w związku z art. 114 § 4 k.k., przy uwzględnieniu różnic procedur na korzyść skarżącego. Wówczas – jak twierdzi skarżący – okres, po jakim mógłby ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, zostałby w jego przypadku określony zgodnie z art. 78 § 1 k.k. i wyniósłby 6 lat. Z tego jednak względu, że skarżący został zatrzymany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przekazany do Wielkiej Brytanii na podstawie europejskiego nakazu aresztowania sąd polski przy dostosowywaniu orzeczonej kary – na podstawie zakwestionowanej regulacji – jest związany wyrokiem sądu zagranicznego m.in. w zakresie zastrzeżenia okresu, po upływie którego skazany może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Oznacza to, że – zgodnie z wyrokiem sądu brytyjskiego – skarżący będzie mógł wystąpić o przedterminowe zwolnienie dopiero po odbyciu co najmniej 9 lat pozbawienia wolności. Zdaniem skarżącego „nie istnieją racjonalne przesłanki ograniczenia dyskrecjonalnej władzy sędziego polskiego w zakresie dostosowywania wymiaru kary orzeczonej przez sąd obcy, zarówno co do wysokości, jak i co do sposobu jej wykonania”. Tym bardziej że – jak zaznaczył skarżący – sąd brytyjski, wyznaczając *quantum* kary uprawniające do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, nie zastrzył wyjątkowo tego okresu, „tylko oparł się na generalnych normach obowiązujących w tej materii w prawie brytyjskim”. W ocenie skarżącego „nie zachodzi zatem konieczność, aby sąd polski, adaptując wyrok do polskich realiów, przyjął go w takim właśnie kształcie ze względu na konieczność nadzwyczajnego zaostrzenia warunków, w ramach których skazany może ubiegać się o przedterminowe warunkowe zwolnienie (...)”.

Skarżący podkreślił, że przyjęte w polskim ustawodawstwie wyłączenie możliwości pełnego przekształcenia kary i ograniczenie kognicji sądu nie wynika z wiążących Polskę dokumentów międzynarodowych, ale z decyzji prawodawcy w tym zakresie. Współpraca prawna w sprawach karnych w ramach Unii Europejskiej, oparta na wzajemnym zaufaniu i zacieśnianiu integracji między państwami członkowskimi Unii, nie może być jednak uznana za wartość nadrzędną w stosunku do praw i wolności jednostki. Dlatego też za naruszające zasadę równości wobec prawa uznaje skarżący zróżnicowanie sytuacji prawnej obywatela polskiego skazanego przez sąd państwa obcego, a następnie przekazanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonania kary, w zależności od tego, czy w państwie obcym został zatrzymany i skazany, czy został skazany w państwie obcym po zatrzymaniu w Polsce i przekazaniu na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

Zdaniem skarżącego art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim ogranicza możliwość dostosowania kary przez sąd polski jedynie do określenia wysokości reakcji karnych i tylko wtedy, gdy przekraczają one górną granicę zagrożenia przewidzianego za dane przestępstwo w Polsce, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane zostało spełnieniem licznych przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w art. 46–48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W myśl 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 inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny

wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe wykonanie tego obowiązku polega nie tylko na numerycznym wskazaniu postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Obowiązek wskazania przez skarżącego naruszonych praw lub wolności wynika wprost z zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK: „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”. Konsekwencją tego unormowania jest z jednej strony – nałożenie na skarżącego obowiązku szczegółowego określenia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, z drugiej zaś – niemożność zastąpienia w tym zakresie skarżącego przez działający z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższego wymogu. Skarżący nie wskazał konstytucyjnych praw czy wolności, które zostałyby naruszone przez zaskarżoną normę, co stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zarzut skargi konstytucyjnej dotyczy naruszenia zasady równości wobec prawa przez regulację art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 k.p.k. w zakresie, w jakim ogranicza możliwość dostosowania kary przez sąd polski jedynie do określenia wysokości reakcji karnych i tylko wtedy, gdy przekraczają one górną granicę zagrożenia przewidzianego za dane przestępstwo w Polsce. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyrażona w nim zasada równości wobec prawa nie stanowi samodzielnego wzorca w trybie kontroli inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości samodzielnie jest jedynie zasadą ogólną, mającą charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie”. Z tego względu przepis ten może zostać powołany jako wzorzec kontroli jedynie w sytuacji, gdy skarżący wykaże istnienie konkretnego prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym w ramach którego dochodzi do naruszenia zasady zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, skarżący, formułując zarzut naruszenia równości wobec prawa, powinien wskazać jako wzorce kontroli nie tylko unormowania wyrażające zasadę równości jako taką, ale także te przepisy konstytucyjne, które stanowią źródło konkretnych podmiotowych praw lub wolności jednostki (por. np. postanowienia TK z: 3 listopada 1998 r., Ts 116/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 10; 1 marca 2000 r., Ts 57/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 72; 21 lutego 2013 r., Ts 148/12, niepubl.). W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżący ani w *petitum*, ani w jej uzasadnieniu nie wskazał jednak żadnych praw czy wolności konstytucyjnych, w ramach których zasada równości zostałaby naruszona. Trybunał stwierdza zatem, że wniesiona skarga nie spełnia przesłanek art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 266

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 18 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 90/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.T.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 kwietnia 2012 r. (data nadania) J.T. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim przy przejściu do wykonania kary orzeczonej przez sąd państwa wydania europejskiego nakazu aresztowania adaptacja tego wyroku do prawa polskiego w celu jego wykonania jest możliwa wyłącznie w odniesieniu do wysokości reakcji karnych i tylko gdy reakcje te, orzeczone przez sąd państwa wydania nakazu, przekraczają górną granicę ustawowego zagrożenia przewidzianego za to przestępstwo w Polsce, „z wyłączeniem możliwości adaptacji np. elementów stanowiących składniki wykonania orzeczonej kary”.

Postanowieniem z 27 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu niewskazania prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym, naruszonego przez zaskarżoną regulację. Trybunał stwierdził, że jedynym wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów skarżący uczynił art. 32 ust. 1 Konstytucji i ustanowioną w nim zasadę równości wobec prawa. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału zasada ta jest jedynie zasadą ogólną i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Skarżący, formułując zatem zarzut naruszenia równości wobec prawa, zobowiązany był wskazać przepisy ustawy zasadniczej, które są źródłem praw podmiotowych. Wobec braku takiego określenia w rozpoznawanej skardze Trybunał odmówił nadania jej dalszego biegu.

11 lutego 2014 r. skarżący wniósł zażalenie na powyższe postanowienie. Zdaniem skarżącego nie ulega wątpliwości, że w skardze podniesiono zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji związanych z prawem do sądu. Skarżący zwrócił przy tym uwagę, że Trybunał, ustalając zakres zaskarżenia, powinien był wziąć pod uwagę – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* – całokształt uzasadnienia zarzutu skargi konstytucyjnej, zawarty zarówno w *petitum* skargi, jak i w jej uzasadnieniu. Gdyby zatem Trybunał prawidłowo przeanalizował skargę, uznałby, że zarzucono w niej naruszenie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżący zaznaczył, że w przypadku zastosowania art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 k.p.k. swoboda sędziowska w zakresie możliwości ingerencji w formalne aspekty przejścia orzeczenia do wykonania jest znacznie ograniczona w porównaniu do sytuacji, w których orzeczona kara podlega pełnej procedurze dostosowawczej na podstawie art. 611c k.p.k. w związku z art. 114 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Ograniczenie to „rzutuje na aspekt równości wobec prawa podmiotów tylko ze względu na wyróżniając[a] je cechę zasadniczo irrelevantną, jaką jest tryb przekazania, co w sposób oczywisty narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i prawa do sądu”. Skarżący wniósł zatem o uwzględnienie zażalenia i przekazanie skargi do merytorycznej kontroli.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty podniesione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

W zażaleniu skarżący wskazał, że we wniesionej przez niego skardze konstytucyjnej wzorcem kontroli był art. 45 ust. 1 Konstytucji i wyrażone w nim prawo do sądu. Zaznaczył również, że zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* Trybunał zobowiązany był określić podstawy kontroli w oparciu o treść uzasadnienia skargi, która nie pozostawiała wątpliwości co do powołanych wzorców kontroli konstytucyjności.

Odnosząc się do podniesionych w zażaleniu zarzutów, Trybunał Konstytucyjny postanowił na wstępie przypomnieć, na czym polega spełnienie przesłanki art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, tj. wskazania praw lub wolności konstytucyjnych oraz sposobu ich naruszenia. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe spełnienie tego wymogu oznacza, że skarżący jest zobowiązany do określenia przepisu Konstytucji, z którego wywodzi swoje prawo podmiotowe, a następnie – przez porównanie treści kwestionowanej normy ustawowej z treścią normy konstytucyjnej – określenia ich wzajemnej niezgodności.

Trybunał zaznacza przy tym, że nie może – działając niejako z własnej inicjatywy – zwolnić skarżącego z obowiązku wskazania w skardze przepisów mogących stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 66 ustawy o TK, orzekając, jest związany granicami wniesionej skargi konstytucyjnej. Przepis ten należy rozumieć na tle ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet* (powoływanej również przez skarżącego), w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 oraz wskazane tam orzecznictwo). Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zatem zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (zob. np. postanowienia TK z 25 listopada 2009 r., SK 16/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 160 oraz 29 listopada 2011 r., SK 5/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 106). Trybunał podkreśla jednak, że zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem, a zatem nie może służyć sanowaniu przez Trybunał – w zastępstwie skarżącego – braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że rozpoznawana skarga konstytucyjna nie zawierała argumentacji dotyczącej naruszenia prawa do sądu, która odpowiadałaby powyższym kryteriom. Należy zwrócić uwagę, że na treść prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. wyroki z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Ponadto Trybunał uznał za element prawa do sądu także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96). Skarżący, zarzucając zatem naruszenie prawa do sądu, powinien był odnieść się do treści tego prawa, porównać ją z treścią normy będącej przedmiotem skargi oraz przedstawić argumenty uzasadniające ich wzajemną niezgodność, tak jak uczynił to w odniesieniu do sprzeczności art. 607s § 4 zdanie drugie w związku z art. 607t § 2 k.p.k. z art. 32 ust. 1 Konstytucji i zasadą równości wobec prawa. Tymczasem ani *petitum*, ani uzasadnienie wniesionej skargi nie daje podstaw do przyjęcia, że zarzuty skargi dotyczyły również naruszenia (samodzielnie czy w związku z naruszeniem zasady równości wobec prawa) prawa do sądu. Prawo to nie zostało bowiem w żaden sposób – ani przez przywołanie odpowiedniego przepisu Konstytucji, ani przez nawiązanie do jego treści w argumentacji – powołane w uzasadnieniu skargi.

Trybunał zwraca również uwagę, że skarżący, powołując się na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, oczekuje w istocie, że Trybunał – na podstawie przedmiotu skargi i zarzutów sformułowanych przez skarżącego – w jego zastępstwie, powinien wskazać prawo konstytucyjne, które byłoby adekwatnym wzorcem do kontroli normy będącej

przedmiotem skargi, a następnie ocenić zgodność z tym prawem zaskarżonej regulacji. Oczekiwanie to jest jednak bezpodstawne. Trybunał nie może bowiem – w myśl przywołanej powyżej zasady skargowości – wyjść poza zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej, w tym w szczególności nie może uczynić podstawą kontroli przepisów Konstytucji niepowołanych przez skarżącego, czy to wprost, czy to przez odniesienie się do ich treści. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał w niniejszym składzie stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty podniesione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Ponadto, w świetle powyższych ustaleń Trybunał stwierdza, że wskazując w zażaleniu jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, który to przepis nie stanowił podstawy kontroli w skardze konstytucyjnej, skarżący zmierza do rozszerzenia zakresu skargi. Trybunał podkreśla zatem, że modyfikowanie zakresu zaskarżenia na etapie zażalenia jest niedopuszczalne i nie może podważać trafności postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.

## 267

### **POSTANOWIENIE** z dnia 26 listopada 2013 r. **Sygn. akt Ts 102/12**

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

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.K. w sprawie zgodności:  
art. 216 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.)  
z art. 2, art. 23, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej  
Polskiej,

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

- 1) podjąć zawieszone postępowanie,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału 24 kwietnia 2012 r. K.K. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 216 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm., dalej: k.c.) z art. 2, art. 23, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Sąd Rejonowy w Mrągowie – Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy w Mrągowie) postanowieniem z 10 listopada 2009 r. (sygn. akt I Ns 155/08) dokonał częściowego zniesienia współwłasności zabudowanej nieruchomości rolnej, położonej w Marcinkowie gm. Mrągowo, będącej współwłasnością m.in. skarżącej. Sąd przyznał skarżącej na wyłączną własność znaczną część wchodzących w skład nieruchomości działek o łącznej wartości 525 000 zł, zasądzając dopłaty w wysokości 19 638,83 zł na rzecz trojga uczestników postępowania i spłatę w wysokości 226 720,26 zł na rzecz jednej uczestniczki. Sąd Okręgowy w Olsztynie – IX Wydział Cywilny Odwoławczy (dalej: Sąd Okręgowy w Olsztynie) postanowieniem z 30 listopada 2011 r. (sygn. akt IX Ca 172/10) częściowo zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w Mrągowie, tj. przyznał skarżącej jedną działkę więcej i uchylił postanowienie Sądu Rejonowego w Mrągowie w części dotyczącej dopłat na rzecz trojga z uczestników.

Skarżąca zarzuciła w skardze konstytucyjnej, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ przez użycie zwrotu „spłaty mogą być obniżone” ustawodawca pozostawia kwestię tego obniżenia arbitralnej

decyzji sądów. W ocenie skarżącej brak obowiązku obniżenia spłat może skutkować zróżnicowaniem praw i obowiązków stron postępowania cywilnego, co narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wysokość spłat ma istotny wpływ na sferę majątkową stron, skutkiem czego zaskarżony przepis narusza także prawo własności (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji) oraz godzi w podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, którą jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 Konstytucji). Nie zapewnia bowiem, jak stwierdziła skarżąca, dostatecznej ochrony rodziny przed utratą gospodarstwa (źródła utrzymania) i domu. Zdaniem skarżącej zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją także w zakresie, w jakim nie uwzględnia długości okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez osobę zobowiązaną do spłat jako przesłanki obniżenia tychże spłat. Powyższe okoliczności powodują, że zaskarżonego przepisu nie można, w ocenie skarżącej, pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawa, równości obywateli wobec prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2012 r. pełnomocnik skarżącej został wezwany do oświadczenia, czy od postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie została wniesiona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. W wykonaniu tego zarządzenia pełnomocnik oświadczył, że skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 24 września 2012 r. zawiesił postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym.

Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu, że Sąd Najwyższy postanowieniem z 16 maja 2013 r. (sygn. akt IV CSK 256/12) uchylił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie w części, w której sąd oddalił apelację skarżącą (pkt III postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie) i zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w Mrągowie w ten sposób, że obniżył o 1/3 wysokość spłaty zasądzonej od skarżącej na rzecz jednej z uczestniczek postępowania – z 226 720,26 zł do 151 146,84 zł.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw, który musi spełniać szereg przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Gdy skarga konstytucyjna ich nie spełnia, a także gdy jest oczywiście bezzasadna lub gdy jej braki nie zostały usunięte w określonym terminie, lub też zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

W myśl wskazanych przepisów skarga powinna spełniać wymagania stawiane pismu procesowemu, a ponadto powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego. Zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, powołanie właściwych wzorców konstytucyjnych, zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym, i – przez porównanie treści płynących z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej sprzeczności. Między wskazanymi przesłankami musi zachodzić związek – zaskarżony przepis, będący podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, powinien prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa lub wolności skarżącego. Należy podkreślić, że jeżeli w sprawie nie doszło do naruszenia praw skarżącego lub nie potrafi on uprawdopodobnić przed Trybunałem tego naruszenia, merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne (zob. postanowienie TK z 13 lutego 2008 r., SK 5/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 19).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego złożona skarga nie spełnia powyższych wymogów, a zatem nie może zostać merytorycznie rozpoznana. Zasadniczym powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest to, że w sprawie skarżącej nie doszło do zarzucanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych.

W myśl zaskarżonego art. 216 § 2 k.c., w razie braku porozumienia odnośnie do spłat z gospodarstwa rolnego spłaty przysługujące współwłaścicielom mogą być obniżone. Przy określaniu stopnia ich obniżenia bierze się pod uwagę: typ, wielkość i stan gospodarstwa rolnego będącego przedmiotem zniesienia współwłasności oraz sytuację osobistą i majątkową współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania.

Zarzuty skargi dotyczą dwóch kwestii. Skarżąca zakwestionowała, po pierwsze – przewidzianą w zaskarżonym przepisie fakultatywność obniżenia spłat, po drugie – nieuwzględnianie przy określaniu stopnia obniżenia spłat okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez osobę zobowiązaną do tychże spłat. Sąd Rejonowy w Mrągowie zasądził bowiem od skarżącej spłaty, lecz nie obniżył ich wysokości, a Sąd Okręgowy w Olsztynie

utrzymał w tej części postanowienie Sądu Rejonowego w Mrągowie w mocy. Od ostatecznego rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Olsztynie skarżąca wniosła skargę kasacyjną, w wyniku rozpoznania której Sąd Najwyższy uchylił w części postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie i obniżył spłaty zasądzone od skarżącej. Sąd Najwyższy, wzięwszy pod uwagę sytuację majątkową i osobistą skarżącej, a także charakter gospodarstwa i dochód, jaki ono przynosi, stwierdził, że zachodzą podstawy do obniżenia spłat. Sąd uwzględnił również okoliczność, że skarżąca od czterdziestu lat podejmuje starania o utrzymanie gospodarstwa. Z uwagi na konieczność wyważenia sprzecznych interesów osób zobowiązanych i uprawnionych do spłat Sąd Najwyższy uznał za właściwe obniżenie spłat o 1/3. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że postanowienie Sądu Najwyższego z 16 maja 2013 r. doprowadziło do uchylenia zarzucanego w skardze naruszenia praw i wolności konstytucyjnych skarżącej, a zatem merytoryczne rozpoznanie skargi jest bezcelowe. Sąd Najwyższy obniżył bowiem spłatę i wziął pod uwagę okres prowadzenia gospodarstwa rolnego przez skarżącą.

Niezależnie od tego Trybunał zauważa, że wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym, ponieważ nie statuuje żadnej konkretnej wolności ani prawa konstytucyjnego (zob. wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9). Artykuł 2 Konstytucji nie może być traktowany jako ogólny i zastępczy – względem przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne – wzorzec kontroli konstytucyjności. Ponadto Trybunał wskazuje, że właściwego wzorca kontroli konstytucyjnej nie stanowi także art. 23 Konstytucji. Wyraża on bowiem jedną z zasad polityki państwa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „ma charakter tzw. normy programowej, której adresatem są organy władzy publicznej, zobligowane do takiego ukierunkowania swojej aktywności w sferze polityki rolnej, które respektować będą w możliwie szerokim zakresie, funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw, jako podstawy ustroju rolnego” (postanowienie TK z 15 kwietnia 2002 r., Ts 60/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 121). Odnośnie do wskazanego w skardze art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał stwierdza, że może on być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, ale nie można z niego wyprowadzić prawa podmiotowego do obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.

## 268

### **POSTANOWIENIE** z dnia 15 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 102/12**

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

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 kwietnia 2012 r. K.K. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 216 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) z art. 2, art. 23, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji.



Postanowieniem z 24 września 2012 r. Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym, zainicjowanego wniesieniem przez skarżącą skargi kasacyjnej. Postanowieniem z 16 maja 2013 r. (sygn. akt IV CSK 256/12) Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie w części, w której sąd oddalił apelację skarżącej (pkt III postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie) i zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w Mrągowie w ten sposób, że obniżył o 1/3 wysokość spłaty zasądzonej od skarżącej na rzecz jednej z uczestniczek postępowania – z 226 720,26 zł do 151 146,84 zł.

Postanowieniem z 26 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszone postępowanie i odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z uwagi na to, że w sprawie skarżącej nie doszło do zarzucanego naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału skarżąca podniosła, że Sąd Najwyższy nie podważył podstawy ustalenia wysokości spłaty, którą od niej zasądzono, lecz dokonał jedynie jej miarkowania. Skarżąca podkreśliła, że Sąd Najwyższy obniżył spłatę w sposób zupełnie dowolny, nie posługując się w tym zakresie żadną normą. Jej zdaniem rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego nie doprowadziło do uchylenia zarzucanego w skardze naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Skarżąca zauważyła nadto, że skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, a możliwość jej wniesienia jest uzależniona od wartości przedmiotu zaskarżenia. Jak podniosła skarżąca, gdyby w jej sprawie wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa od 50 000 zł, nie mogłaby złożyć skargi kasacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada – w zakresie zarzutów sformułowanych w zażaleniu – czy w wydanym postanowieniu prawidłowo ustalił przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał przypomina, że naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności powinno istnieć w chwili rozpatrywania skargi (zob. postanowienia TK z: 20 lutego 2008 r., SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23 oraz 29 listopada 2010 r., SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117). W niniejszej sprawie skarżąca zarzuciła art. 216 § 2 k.c. niezgodność z Konstytucją w zakresie, w jakim przewiduje on fakultatywność obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego (sąd może to zrobić, ale nie musi) i nieuwzględniania przy określeniu stopnia obniżenia spłat okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez osobę zobowiązaną do spłat. Skoro jednak Sąd Najwyższy – w odróżnieniu od sądów pierwszej i drugiej instancji – obniżył spłaty, a ponadto, jak wynika z uzasadnienia postanowienia SN z 16 maja 2013 r., wziął pod uwagę okres prowadzenia gospodarstwa rolnego przez skarżącą, skarga straciła swoją aktualność. Trafnie zatem stwierdził Trybunał w postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu, że w sprawie skarżącej ostatecznie nie doszło do zarzucanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych.

Skarżąca podniosła w zażaleniu, że gdyby wartość przedmiotu zaskarżenia w jej sprawie była niższa, to nie mogłaby wnieść skargi kasacyjnej i w ten sposób dochodzić obrony naruszonych konstytucyjnych praw i wolności. Trybunał zauważa, że przedstawione argumenty są oderwane od realiów sprawy, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna. Skarżąca nie może działać w obronie praw bliżej nieokreślonych osób, które w odróżnieniu od niej nie mogły wnieść skargi kasacyjnej. Podmiot wnoszący skargę konstytucyjną może działać tylko w obronie własnego prawa, tj. jeżeli wykaże, że ma w tym osobisty i aktualny interes.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 269

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 marca 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 153/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.F. w sprawie zgodności:

- 1) art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 122 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.) z art. 2, art. 42 ust. 1, art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 281 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 283 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 281 pkt 6 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 283 § 1 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 110 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji;

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 26 czerwca 2012 r. A.F. (dalej: skarżący) zarzucił po pierwsze, niezgodność art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 122 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.; dalej: ustawa z 2004 r.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, skarżący zakwestionował zgodność z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji czterech grup przepisów: (1) art. 281 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.); (2) art. 283 § 1 k.p.; (3) art. 281 pkt 6 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p.; (4) art. 283 § 1 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p. Po trzecie, skarżący zarzucił niezgodność art. 110 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.; dalej: k.p.w.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Wyrokiem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie – XI Wydział Karny (sygn. akt XI W 7760/010) skarżącego uznano za winnego popełnienia wykroczeń określonych w: art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2004 r.; art. 281 pkt 6 k.p. oraz art. 283 § 1 k.p. Sąd Okręgowy w Warszawie – X Wydział Karny wyrokiem z dnia 16 marca 2012 r. (sygn. akt X Ka 166/12) zmienił rozstrzygnięcie sądu I instancji w ten sposób, że uchylił orzeczenie o ukaraniu obwinionego

za czyn opisany w pkt 1 sentencji wyroku i w tej części postępowanie umorzył ze względu na przedawnienie karalności, natomiast w pozostałym zakresie zaskarżony wyrok utrzymał w mocy.

Zarządzeniem sędziego Trybunału z dnia 10 stycznia 2013 r. skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doprecyzowanie, czy przedmiotem kontroli określonym w pkt 2 i 3 *petitum* skargi są: art. 281 pkt 6 oraz art. 283 § 1 k.p. czy również art. 281 pkt 6 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p., jak również art. 283 § 1 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p. Ponadto skarżący został wezwany do wskazania ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie wyżej wymienionych przepisów, jak również do wskazania praw i wolności konstytucyjnych wnikających z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, które art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup> a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup> a także art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p. oraz dokładne określenie sposobu ich naruszenia. W piśmie z 23 stycznia 2013 r. skarżący ustosunkował się do powyższych kwestii.

Według skarżącego zakwestionowane przepisy naruszają zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ochrony prawnej wolności człowieka (art. 31 ust. 1 Konstytucji), proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), *nullum crimen sine lege* (art. 42 ust. 1 Konstytucji), domniemania niewinności (art. 42 ust. 2 Konstytucji), a także prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), konstytucyjne reguły wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji) i zasadę dwuinstancyjności (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącego zakwestionowane przepisy k.p. nie określają wyczerpująco znamion czynów zabronionych, doprecyzowano je dopiero w aktach wykonawczych, co narusza Konstytucję. Zaskarżone art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 122 ust. 2 ustawy z 2004 r. naruszają Konstytucję dlatego, że pozwalają na „podwójne” karanie za ten sam czyn. Z kolei art. 110 § 1 k.p.w. jest niezgodny z Konstytucją przez to, że wyłączają możliwość wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego przez samego ukaranego i jego obrońcę.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Złożona skarga konstytucyjna nie spełnia warunków formalnych stawianych jej przez art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wobec czego nie może jej zostać nadany dalszy bieg.

Na wstępie należy wskazać przedmiot zaskarżenia w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 ustawy z 2004 r., kto: nie dopełnia obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy lub nie opłaca ich w przewidzianym przepisami terminie (pkt 1), nie zgłasza wymaganych danych lub zgłasza nieprawdziwe dane mające wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy lub udziela w tym zakresie nieprawdziwych wyjaśnień albo odmawia ich udzielenia (pkt 2) – podlega karze grzywny nie niższej niż 3000 zł. Zgodnie zaś z art. 122 ust. 2 ustawy z 2004 r. sprawca nie podlega odpowiedzialności, jeżeli przed dniem przeprowadzenia kontroli zaległe składki na Fundusz Pracy zostały już opłacone w wymaganej wysokości.

Zakwestionowany art. 281 pkt 6 k.p. przewiduje, że kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu nie prowadzi dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników, podlega karze grzywny od 1000 zł do 30000 zł. W myśl art. 283 § 1 k.p., kto, będąc odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i higieny pracy albo kierując pracownikami lub innymi osobami fizycznymi, nie przestrzega przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, podlega karze grzywny od 1.000 zł do 30.000 zł. Zaskarżony art. 94 pkt 9a k.p. stanowi, że pracodawca jest obowiązany w szczególności prowadzić dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników. Zgodnie z art. 298<sup>1</sup> k.p. Minister Pracy i Polityki Socjalnej określi, w drodze rozporządzenia, zakres prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposób prowadzenia akt osobowych pracownika. Natomiast art. 149 § 1 k.p. przewiduje, że pracodawca prowadzi ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą. Pracodawca udostępnia tę ewidencję pracownikowi, na jego żądanie. Z kolei art. 237<sup>3</sup> § 1 k.p. zawiera zakaz dopuszczenia pracownika do pracy, do której wykonywania nie posiada on wymaganych kwalifikacji lub potrzebnych umiejętności, a także dostatecznej znajomości przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Artykuł 237<sup>3</sup> § 2 k.p. nakłada na pracodawcę obowiązek zapewnienia przeszkolenia pracownika w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przed dopuszczeniem go do pracy oraz prowadzenie okresowych szkoleń w tym zakresie. Szkolenie pracownika przed dopuszczeniem do pracy nie jest wymagane w przypadku podjęcia przez niego pracy na tym samym stanowisku pracy, które zajmował u danego pracodawcy bezpośrednio przed nawiązaniem z tym pracodawcą kolejnej umowy o pracę. Zgodnie z art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> k.p. pracodawca jest obowiązany odbyć szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie

niezbędnym do wykonywania ciężących na nim obowiązków. Szkolenie to powinno być okresowo powtarzane. W myśl art. 237<sup>3</sup> § 3 k.p. szkolenia, o których mowa w § 2, odbywają się w czasie pracy i na koszt pracodawcy. Zakwestionowany art. 237<sup>5</sup> k.p. stanowi, że minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, zakres tego szkolenia, wymagania dotyczące treści i realizacji programów szkolenia, sposób dokumentowania szkolenia oraz przypadki, w których pracodawcy lub pracownicy mogą być zwolnieni z określonych rodzajów szkolenia. W myśl art. 229 § 1 k.p. wstępnym badaniom lekarskim podlegają: osoby przyjmowane do pracy, a także pracownicy młodociani przenoszeni na inne stanowiska pracy i inni pracownicy przenoszeni na stanowiska pracy, na których występują czynniki szkodliwe dla zdrowia lub warunki uciążliwe. Badaniom wstępnym nie podlegają jednak osoby przyjmowane ponownie do pracy u danego pracodawcy na to samo stanowisko lub na stanowisko o takich samych warunkach pracy, na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej w ciągu 30 dni po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą. Artykuł 229 § 2 k.p. stanowi, że pracownik podlega okresowym badaniom lekarskim. W przypadku niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni, spowodowanej chorobą, pracownik podlega ponadto kontrolnym badaniom lekarskim w celu ustalenia zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku. Zgodnie z art. 229 § 3 k.p. okresowe i kontrolne badania lekarskie przeprowadza się w miarę możliwości w godzinach pracy. Za czas niewykonywania pracy w związku z przeprowadzanymi badaniami pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, a w razie przejazdu na te badania do innej miejscowości przysługują mu należności na pokrycie kosztów przejazdu według zasad obowiązujących przy podróżach służbowych. Natomiast art. 229 § 4 k.p. zakazuje pracodawcy dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku. Z kolei art. 229 § 8 k.p. zawiera delegację ustawową: Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej określi w drodze rozporządzenia: tryb i zakres badań lekarskich, o których mowa w § 1, 2 i 5, oraz częstotliwość badań okresowych, a także sposób dokumentowania i kontroli badań lekarskich; tryb wydawania i przechowywania orzeczeń lekarskich do celów przewidzianych w Kodeksie pracy i w przepisach wydanych na jego podstawie; zakres profilaktycznej opieki zdrowotnej, o której mowa w § 6 zdanie drugie; dodatkowe wymagania kwalifikacyjne, jakie powinni spełniać lekarze przeprowadzający badania, o których mowa w § 1, 2 i 5, oraz sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną, o której mowa w § 6 zdanie drugie. Zgodnie z zaskarżonym art. 226 pkt 1 k.p. pracodawca ocenia i dokumentuje ryzyko zawodowe związane z wykonywaną pracą oraz stosuje niezbędne środki profilaktyczne zmniejszające ryzyko.

Ostatni zakwestionowany przepis, art. 110 § 1 k.p.w. stanowi, że kasację w sprawach o wykroczenia może wnieść wyłącznie Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich, w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych także Naczelny Prokurator Wojskowy, a w sprawach naruszenia praw dziecka także Rzecznik Praw Dziecka. Kasację można wnieść od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe.

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 przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny był zobowiązany do zbadania, czy w niniejszej sprawie zaskarżone przepisy były podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącego.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie – XI Wydział Karny wyrokiem z 14 listopada 2011 r. uznał skarżącego za winnego popełnienia wykroczeń określonych w art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2004 r.; art. 281 pkt 6 k.p. oraz art. 283 § 1 k.p. Czyny przypisane skarżącemu dotyczyły: niepotwierdzenia na piśmie umowy o pracę (pkt 1 sentencji); niedopełnienia obowiązku opłacania składek na Fundusz pracy (pkt 2 sentencji); niezgłoszenia do ubezpieczenia społecznego wymaganych danych pracowników (pkt 3 i 4 sentencji); niezakożenia i nieprowadzenia akt osobowych (pkt 5 sentencji); niezakożenia i nieprowadzenia kart ewidencji czasu pracy (pkt 6 sentencji); dopuszczenia do wykonywania pracy pracownika nieposiadającego szkolenia wstępnego i stanowiskowego w zakresie BHP (pkt 7 sentencji); dopuszczenia do wykonywania pracy pracownika bez wstępnych badań lekarskich (pkt 8 sentencji); niedokonania oceny ryzyka zawodowego występującego przy wykonywaniu prac na stanowisku pracownik biurowy (pkt 9 sentencji) oraz dopuszczenia do wykonywania pracy pracownika nieposiadającego szkolenia okresowego w zakresie BHP (pkt 10 sentencji).

Podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego był art. 281 pkt 6 k.p. w zw. z art. 149 § 1 zdanie pierwsze k.p. Ten drugi przepis przewiduje, że pracodawca prowadzi ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą. Artykuł 149 § 1 zdanie drugie k.p., zgodnie z którym pracodawca udostępnia tę ewidencję pracownikowi, na jego żądanie, nie miał już

zastosowania w sprawie skarżącego. Sądy powszechne nie wydały swoich rozstrzygnięć także na podstawie art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> k.p., który przewiduje, że pracodawca jest obowiązany odbyć szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie niezbędnym do wykonywania ciężących na nim obowiązków, a szkolenie to powinno być okresowo powtarzane ani na podstawie art. 237<sup>3</sup> § 3 k.p., w myśl którego szkolenia, o których mowa w § 2, odbywają się w czasie pracy i na koszt pracodawcy.

Podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego był art. 283 § 1 k.p. w zw. z art. 229 § 1 zdanie pierwsze k.p., który stanowi, że wstępnym badaniom lekarskim podlegają: osoby przyjmowane do pracy, a także pracownicy młodociani przenoszeni na inne stanowiska pracy i inni pracownicy przenoszeni na stanowiska pracy, na których występują czynniki szkodliwe dla zdrowia lub warunki uciążliwe. W sprawie skarżącego nie miał natomiast zastosowania art. 229 § 1 zdanie drugie k.p., w myśl którego badaniom wstępnym nie podlegają osoby ponownie przyjmowane do pracy u danego pracodawcy na to samo stanowisko lub na stanowisko o takich samych warunkach pracy, na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej w ciągu 30 dni po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą. Podobnie sądy nie orzekały o czynie dotyczącym okresowych lub kontrolnych badań lekarskich, a zatem art. 229 § 2 i 3 k.p. nie miał zastosowania w sprawie. Artykuł 229 § 2 k.p. stanowi bowiem, że pracownik podlega okresowym badaniom lekarskim. W przypadku niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni, spowodowanej chorobą, pracownik podlega ponadto kontrolnym badaniom lekarskim w celu ustalenia zdolności do wykonywania pracy na dotychczasowym stanowisku. Zgodnie zaś z art. 229 § 3 k.p. okresowe i kontrolne badania lekarskie przeprowadza się w miarę możliwości w godzinach pracy. Za czas niewykonywania pracy w związku z przeprowadzanymi badaniami pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, a w razie przejazdu na te badania do innej miejscowości przysługują mu należności na pokrycie kosztów przejazdu według zasad obowiązujących przy podróżach służbowych. Z orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń wynika, że nie obwiniono go o czyny polegające na niedopełnieniu obowiązków lub złamaniu zakazów zawartych w art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie i art. 229 § 2 i 3 k.p. Skoro obwinionemu nie zarzucono naruszenia wymienionych przepisów, a czyny wskazane we wniosku o ukaranie nie wyczerpywały znamion wykroczeń opisanych w art. 281 pkt 6 k.p. i art. 283 § 1 k.p., doprecyzowanych we wskazanych wcześniej przepisach, to sądy powszechne obu instancji nie orzekały na podstawie art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie i art. 229 § 2 i 3 k.p., a zatem przepisy te nie mogły mieć zastosowania w sprawie skarżącego.

Skarżący wskazuje, że ostatecznym orzeczeniem o jego prawach i wolnościach jest wyrok Sąd Okręgowy w Warszawie – X Wydział Karny z 16 marca 2012 r., w którym sąd II instancji zmienił rozstrzygnięcie sądu I instancji w ten sposób, że uchylił orzeczenie o ukaraniu obwinionego za czyn opisany w pkt 1 sentencji i w tej części postępowanie umorzył ze względu na przedawnienie karalności, natomiast w pozostałym zakresie zaskarżony wyrok utrzymał w mocy. Skarżący nie wnosił żadnych środków odwoławczych od tego rozstrzygnięcia. Nawet jeżeli zdaniem skarżącego zakwestionowany art. 110 § 1 k.p.w. uniemożliwia mu wniesienie kasacji, to wynika to jedynie z brzmienia zaskarżonego przepisu i nie jest poparte treścią ostatecznego orzeczenia, wymaganego przez art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ustawy o TK. Oczywiście jest zatem, że podstawą orzekania sądu w sprawie skarżącego nie mógł być zaskarżony przepis, który określa zasady wnoszenia środków prawnych od orzeczenia wydanego przez sąd orzekający jako sąd II instancji.

Należy przypomnieć, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony praw i wolności konstytucyjnych w zakresie określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wylacza zatem kontrolę abstrakcyjną przepisów. Trybunał już wielokrotnie podkreślał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta regulacja prawna, która była podstawą ostatecznego orzeczenia odnoszącego się do praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego (zob. postanowienia z: 29 marca 2000 r., Ts 163/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 265; 28 listopada 2000 r., Ts 140/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 94; 28 marca 2001 r., Ts 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 113). Wynika z tego jednoznacznie, że zarówno art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie, art. 229 § 2 i 3 k.p., jak i art. 110 § 1 k.p.w. nie mogły być w sprawie skarżącego podstawą wydania orzeczenia wskazanego jako ostateczne orzeczenie o jego prawach i wolnościach. W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji przesądza to jednoznacznie o tym, że w analizowanym zakresie niedopuszczalne jest nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Odnosząc się do wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wzorcami w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną mogą być jedynie przepisy statuujące prawa lub wolności.

Źródłem praw dla skarżącego nie jest art. 31 ust. 3 Konstytucji, będący podstawą skargi dla zakwestionowanych przepisów ustawy z 2004 r. oraz przepisów k.p., ani też art. 92 ust. 1 Konstytucji, będący wzorcem kontroli dla zaskarżonych przepisów k.p. Pierwszy z nich stanowi jedynie o możliwości ograniczenia konstytucyjnych praw lub wolności, dlatego nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK

z 14 grudnia 2005 r., SK 22/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 135). Drugi zaś wyznacza podmiotowe i przedmiotowe zasady wydawania rozporządzeń jako aktów podstawowych powszechnie obowiązujących. Jego adresatem są wyłącznie organy wskazane w Konstytucji. Z treści tego przepisu Konstytucji, ujmowanego – tak jak w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę – samodzielnie, nie wynika jakiegokolwiek prawo podmiotowe, które mogłoby być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 21 marca 2006 r., Ts 125/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 104; 15 października 2007 r., Ts 220/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 58; 24 czerwca 2009 r., Ts 68/07, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 160 oraz 20 listopada 2012 r., Ts 235/11, niepubl.).

Wynikające z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej mogą być wyjątkowo uznane za samoistny konstytucyjny wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu, jednakże tylko wtedy, gdy „skarżący wskaże wynikające z tych zasad konkretne prawa lub wolności mające postać normatywnych praw podmiotowych. Normatywne prawa podmiotowe muszą precyzyjnie określać zarówno ich adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się” (postanowienia TK z 6 marca 2001 r., Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107 oraz 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżący takich praw i wolności nie wskazał.

Również wzorce kontroli wynikające z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji należy powiązać z konkretnym podmiotowym prawem, wolnością lub obowiązkiem o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zostały naruszone zasady równości i niedyskryminacji. Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy i określa sposób normowania poszczególnych dziedzin życia publicznego. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość powołania się w skardze konstytucyjnej na jej naruszenie, ale tylko wtedy, gdy zostanie wskazane konkretne podmiotowe prawo, wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zasada ta została naruszona oraz określony sposób tego naruszenia (zob. postanowienia TK z: 25 listopada 2008 r., Ts 104/07, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 35 oraz 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Nie ulega wątpliwości, że przytoczone powyżej stanowisko Trybunału należy odnieść również do wynikającej z art. 32 ust. 2 Konstytucji zasady niedyskryminacji. Tymczasem skarżący nie powiązał wzorców wynikających z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, natomiast art. 92 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalnym wzorcem w skardze konstytucyjnej.

Trybunał odniósł się zatem do pozostałych wzorców kontroli przywołanych w skardze: art. 31 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący twierdzi, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 31 ust. 1 Konstytucji, co jest oczywiście bezzasadne, ponieważ z ich treści nie wynika ingerencja w wolność jednostki. Część z zaskarżonych przepisów przewiduje jedynie karę grzywny (art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2004 r. oraz art. 281 pkt 6 i art. 283 § 1 k.p.), a pozostałe w ogóle nie zawierają sankcji, nawet o charakterze majątkowym. Zaskarżone przepisy pozostają zatem bez związku z gwarancjami określonymi w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia art. 42 ust. 2 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy jedynie art. 110 § 1 k.p.w. Należy więc przypomnieć, że skarżący wskazał jako ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie wyrok sądu II instancji, tymczasem naruszenie swoich praw konstytucyjnych wiąże z zamknięciem ukaranemu i jego obrońcy drogi do wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego. Twierdzenia skarżącego mają zatem charakter potencjalny i abstrakcyjny, a nie realny i konkretny, co oznacza, że w skardze nie wykazano naruszenia zasady dwuinstancyjności.

Argumentacja skarżącego, zgodnie z którą zakwestionowane przepisy ustawy z 2004 r. oraz k.p. naruszają prawo do sądu, wynika z nieporozumienia. Objęte skargą konstytucyjną przepisy ustawy z 2004 r. oraz k.p. mają charakter materialny. Tymczasem na prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się określone gwarancje procesowe, w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 10 maja 2000, K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Skarżący *de facto* wiąże naruszenie swoich praw z niedostateczną określonością czynów opisanych w zakwestionowanych przepisach ustawy z 2004 r. oraz k.p., a zatem z naruszeniem art. 42 ust. 1 Konstytucji, nie zaś z gwarancjami wynikającymi z prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wskazany wzorzec kontroli jest zatem nieadekwatny.

Ostatnim wzorcem kontroli analizowanym w niniejszym postanowieniu jest art. 42 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2004 r. skarżący twierdzi, że dwa opisane w nich czyny – nieopłacanie składek na Fundusz Pracy (lub nieopłacanie ich w terminie) i niezgłaszanie wymaganych danych (lub zgłaszanie nieprawdziwych danych) mających wpływ na wymiar składek na Fundusz Pracy – powinny być traktowane jako

jeden czyn zabroniony. Tak sformułowany zarzut jest oczywiście bezzasadny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że są to dwa odrębnie opisane czyny, a skarżący nie kwestionuje ich precyzji czy innych elementów wynikających z zasady *nullum crimen sine lege*, ale wiąże naruszenie swoich praw konstytucyjnych z treścią rozstrzygnięcia wydanego w jego sprawie. Tymczasem stosowanie prawa w konkretnej sprawie, choćby błędne, pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Podobnie należy ocenić zarzuty wobec art. 122 ust. 2 ustawy z 2004 r. Ich oczywista bezzasadność polega na tym, że skarżący kwestionuje moment, od którego należy liczyć bieg przedawnienia czynów zabronionych, określonych w art. 122 ust. 1 ustawy z 2004 r., tymczasem problematykę przedawnienia karalności regulują stosowne przepisy k.p.w. Ponadto skarżący chciałby, żeby każdy okres (np. miesiąc) nieopłacania składek był traktowany jak odrębny czyn podlegający odrębnemu przedawnieniu. Ten pogląd, jak trafnie zauważył sąd II instancji orzekający w sprawie skarżącego, prowadziłby do absurdu, w której osoba nieodprowadzająca składek np. przez rok popełniałaby 12 samoistnych wykroczeń. Podobnie rzecz się ma np. w przypadku przestępstwa niealimentacji. Dodatkowo należy zauważyć, że o niedopełnianiu obowiązku opłacania składek czy też zgłaszania stosownych danych wie zwykle – do czasu kontroli – jedynie osoba, na której ten obowiązek ciąży, a opłacanie składek na Fundusz Pracy ma znaczenie dla realizacji zadań publicznych w zakresie promocji zatrudnienia (zob. ustawa z 2004 r.).

Zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy k.p. jest oczywiście bezzasadny również z następujących powodów. Po pierwsze, dopuszczalność i zakres stosowania przepisów prawa karnego o charakterze blankietowym wyznacza zasada określoności tych przepisów oraz zasada wyłączności ustawy w sferze prawa karnego. Nie oznacza to konieczności uregulowania w jednym przepisie (jednostce normatywnej) wszystkich elementów czynu zabronionego. W wyroku z 21 lipca 2006 r. (P 33/05, OTK ZU nr 7A/2006, poz. 83) Trybunał podkreślił, że „przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej”. Po drugie, w wyroku z 28 czerwca 2005 r. (SK 56/04, OTK ZU nr 6A/2005, poz. 67), dotyczącym art. 281 pkt 3 k.p., Trybunał orzekł, że przepis ten jest zgodny m.in. z art. 42 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał podkreślił, że, inaczej niż przepisy kontrolowane w sprawach o sygn. SK 22/02 oraz P 2/03, regulacja art. 281 pkt 3 k.p. „w większym stopniu zapewnia »rozpoznawalność ryzyka karalności« i to z co najmniej dwóch względów. Problem niedookreśloności dotyczy bowiem tylko jednego ze znamion czynu zabronionego. Pozostałe, już bezspornie dookreślone znamiona tego czynu, sprowadzają się do naruszenia przepisów prawa pracy przy rozwiązywaniu stosunku pracy bez wypowiedzenia. Postępowanie przy rozwiązywaniu stosunku pracy zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym gwarantuje zatem uniknięcie jakiegokolwiek ryzyka odpowiedzialności”.

Podobnie jak w sprawie o sygn. SK 56/04, także przepisy prawa pracy, zakwestionowane w rozpatrywanej skardze, pozwalają zrekonstruować obowiązki pracodawcy i sankcjonować ich naruszenie. Należy przy tym pamiętać, co Trybunał podkreślał w przywoływanym wyroku, że „odpowiedzialność karna w rozumieniu konstytucyjnym obejmuje czyny o różnym »ciężarze gatunkowym« i ładunku społecznej szkodliwości, a w konsekwencji – o różnej kwalifikacji prawnej. Następująca na poziomie gałęziowym kwalifikacja określonego czynu zabronionego jako przestępstwa albo wykroczenia nie ma więc przesądzającego znaczenia dla objęcia osoby podejrzanej o jego popełnienie gwarancjami wynikającymi z art. 42 Konstytucji. Czynniki ten winien być jednak uwzględniany w procesie konfrontacji przepisu penalizującego określone zachowanie (i jednocześnie kwalifikującego je jako przestępstwo albo wykroczenie) z wynikającymi stąd standardami. Chociaż art. 42 Konstytucji dotyczy odpowiedzialności karnej w przyjętym wyżej, szerokim rozumieniu, to szczególną uwagę przywiązuje do odpowiedzialności »za popełnienie przestępstwa«. O ile więc do odpowiedzialności karnej za przestępstwa pełne zastosowanie mają wszystkie zasady w nim ustalone, o tyle w przypadku odpowiedzialności karnej za inne czyny (np. wykroczenia) dopuszczalne są od tych zasad pewne wyjątki”.

Z przedstawionych powodów, na podstawie art. 79 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 270

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 31 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 153/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.F.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 26 czerwca 2012 r. A.F. (dalej: skarżący) po pierwsze zarzucił niezgodność art. 122 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 122 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.; dalej: ustawa z 2004 r.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, skarżący zakwestionował zgodność z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji czterech grup przepisów: (1) art. 281 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.); (2) art. 283 § 1 k.p.; (3) art. 281 pkt 6 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup>, a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup>, jak również art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p.; (4) art. 283 § 1 w zw. z art. 94 pkt 9a i art. 298<sup>1</sup>, a także w zw. z art. 149 § 1 i art. 298<sup>1</sup> oraz w zw. z art. 237<sup>3</sup> i art. 237<sup>5</sup>, jak również art. 229 § 1 i 4 i art. 229 § 8 pkt 1-4 oraz w zw. z art. 226 pkt 1 k.p. Po trzecie, skarżący zarzucił niezgodność art. 110 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.; dalej: k.p.w.) z art. 2, art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 25 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Pierwszą podstawą odmowy było ustalenie, że art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie, art. 229 § 2 i 3 k.p. i art. 110 § 1 k.p.w. nie były podstawą wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń, a zatem we wskazanym zakresie niedopuszczalne było nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Drugą, niezależną przesłanką odmowy było to, że powołane przez skarżącego art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, art. 92 ust. 1 Konstytucji jest zaś niedopuszczalnym wzorcem w skardze konstytucyjnej. Trzecią przesłanką odmowy było ustalenie, że zarzut niezgodności z art. 42 ust. 2 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy jedynie art. 110 § 1 k.p.w. – przepisu, który nie został zastosowany w sprawie skarżącego – a zatem twierdzenia o naruszeniu wskazanych norm konstytucyjnych miały charakter potencjalny i abstrakcyjny. Czwartą podstawą odmowy była oczywista bezzasadność zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 31 ust. 1 Konstytucji (z treści zaskarżonych przepisów nie wynika ingerencja w wolność jednostki); art. 42 ust. 1 Konstytucji (zarzuty dotyczyły nie zakwestionowanych norm ustawy z 2004 r., ale wiązały się z rozstrzygnięciem wydanym w sprawie skarżącego, a w odniesieniu do przepisów k.p. skarżący nie uwzględnił tego, że zasada określoności tych przepisów oraz zasada wyłączności ustawy w sferze prawa karnego nie oznaczają konieczności uregulowania w jednym przepisie wszystkich elementów czynu zabronionego). Piątą podstawą odmowy było ustalenie, że skarżący, kwestionując moment, od którego należy liczyć bieg przedawnienia czynów zabronionych, określonych w ustawie z 2004 r., nie zaskarżył stosownych przepisów k.p.w. regulujących problematykę przedawnienia karalności.

16 kwietnia 2013 r. skarżący wniósł zażalenie na postanowienie Trybunału. Skarżący twierdzi, że w skardze prawidłowo wskazał prawa lub wolności konstytucyjne, których naruszenie zarzucał, oraz określił „prawa



wynikające z art. 2 Konstytucji (związane z zasadami państwa prawa)". W ocenie skarżącego Trybunał błędnie pominął fakt „niemożności przypisania odpowiedzialności karnej jedynie na podstawie wskazanych przepisów zawierających sankcje – bez ich powiązania z innymi przepisami określającymi obowiązki pracodawcy", a w konsekwencji niezasadnie przyjął, że sąd powszechny nie wydał rozstrzygnięć na podstawie przepisów wskazanych w skardze. Jak podkreślił skarżący, Trybunał „nie rozważył zarzutów i twierdzeń skarżącego, względnie dokonał ich niepełnej oceny".

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty podniesione w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jest jedynie prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia.

Istotą zarzutów podniesionych w zażaleniu jest twierdzenie skarżącego, że art. 92 ust. 1 Konstytucji, wyznaczający podmiotowe i przedmiotowe zasady wydawania rozporządzeń jako aktów podstawowych powszechnie obowiązujących, może być wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Tymczasem, jak trafnie wskazał Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, adresatem art. 92 ust. 1 Konstytucji są wyłącznie organy wskazane w Konstytucji, a przepis ten nie stanowi źródła praw lub wolności jednostki.

Skarżący w zażaleniu twierdzi, że powiązał zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji z prawami lub wolnościami jednostki wskazanymi w rozdziale II ustawy zasadniczej. Tymczasem ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi nie ma takiego powiązania. Podjętą dopiero na etapie zażalenia próbę zmiany wzorców kontroli należy ocenić jako spóźnioną, dokonaną z przekroczeniem trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 46 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), a przez to nieskuteczną.

W zakwestionowanym postanowieniu Trybunał prawidłowo stwierdził, że art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie i art. 229 § 2 i 3 k.p. nie były podstawą wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń. Z orzeczeń tych wynika, że nie obwiniono skarżącego o czyny polegające na niedopełnieniu obowiązków lub złamaniu zakazów zawartych w art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie i art. 229 § 2 i 3 k.p. Skoro obwinionemu nie zarzucono naruszenia wymienionych przepisów, a czyny wskazane we wniosku o ukaranie nie wyczerpywały znamion wykroczeń opisanych w art. 281 pkt 6 i art. 283 § 1 k.p., doprecyzowanych we wskazanych wyżej przepisach, to sądy powszechne obu instancji nie orzekały na podstawie art. 149 § 1 zdanie drugie, art. 237<sup>3</sup> § 2<sup>1</sup> i 3, art. 229 § 1 zdanie drugie i art. 229 § 2 i 3 k.p., a zatem przepisy te nie mogły mieć zastosowania w sprawie skarżącego.

W zażaleniu skarżący nie zakwestionował ustaleń Trybunału, że art. 110 § 1 k.p.w. nie był podstawą wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń. Nie odniósł się także do przesłanek odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie innych niż art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji wzorców kontroli (art. 31 ust. 1 i 3, art. 42 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji). Powtórzył jedynie wywody skargi o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Zwalnia to Trybunał z kontroli postanowienia z 25 marca 2013 r. w tym zakresie.

Z uwagi na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Na uwzględnienie nie zasługuje również wniosek z 10 marca 2014 r. o wydanie postanowienia tymczasowego w sprawie wstrzymania wykonania postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie – XI Wydział Karny z 21 listopada 2013 r. (sygn. akt XI W 7760/10 i XI Ko 4083/13), którym sąd zamienił skarżącemu karę grzywny na pracę społecznie użyteczną w wymiarze 2 miesięcy, z obowiązkiem wykonywania w tym czasie nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze 30 godzin w stosunku miesięcznym. Skarżący uzasadnił wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego, powołując się na to, że wykonanie kary spowoduje dla niego nieodwracalne skutki wiążące się z dużym uszczerbkiem.

Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 50 ustawy o TK może wydać postanowienie o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, gdy istnieje ryzyko wystąpienia nieodwracalnych skutków wiążących się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego. Skarżący nie wykazał istnienia takiego ryzyka. Jak wynika bowiem z uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie – XI Wydział Karny z 21 listopada 2013 r., „ukarany na piśmie wyraził zgodę na zamianę kary grzywny na pracę społecznie użyteczną, w związku z czym orzeczono o jej zamianie uznając, iż zapewni to efektywne wykonanie kary". Skarżący dobrowolnie zgodził się na zamianę kary grzywny na pracę społecznie użyteczną,

zatem jego twierdzenia o „nieodwracalnym naruszeniu wolności osobistej” są bezzasadne. Wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego nie zasługuje na uwzględnienie również z powodu nieuwzględnienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 271

### **POSTANOWIENIE** z dnia 12 grudnia 2013 r. **Sygn. akt Ts 156/12**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Miasta Inowrocławia w sprawie zgodności:

art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) z art. 164 ust. 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

1. W skardze konstytucyjnej Miasta Inowrocławia (dalej: skarżący), sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 czerwca 2012 r. (data nadania), zakwestionowano zgodność art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z art. 164 ust. 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

2.1. Rada Powiatu Inowrocławskiego, na podstawie art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.; dalej: u.s.p.), art. 5 ust. 2 pkt 1, ust. 3, ust. 5b, art. 5c pkt 1, art. 9 ust. 1 pkt 2, art. 58 ust. 1, 2a i 6, art. 60 ust. 1 u.s.o. oraz art. 11, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), podjęła 30 czerwca 2010 r. uchwałę nr XLIII/429/2010 dotyczącą założenia z dniem 1 września 2010 r. trzyletniego gimnazjum dwujęzycznego o nazwie „Gimnazjum Dwujęzyczne w Inowrocławiu”, z siedzibą przy ul. 3 Maja 11/13 w Inowrocławiu. W uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały podkreślono, że gimnazjum ma uzupełnić ofertę edukacyjną dla młodzieży gimnazjalnej zamieszkałej w powiecie inowrocławskim – żadne z publicznych i niepublicznych gimnazjów w powiecie nie oferuje bowiem kształcenia dwujęzycznego. Gimnazjum powstanie z wykorzystaniem bazy dydaktycznej oraz zasobów kadrowych I Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Kasprowicza w Inowrocławiu. Ponadto w uzasadnieniu wskazano, że utworzenie gimnazjum uzyskało pozytywną rekomendację Kujawsko-Pomorskiego Kuratora Oświaty w Bydgoszczy, a także, iż zostały zawarte z gminami Rojewo, Inowrocław i Kruszwica porozumienia w sprawie przekazania kompetencji do utworzenia i prowadzenia przez Powiat Inowrocławski gimnazjum.

2.2. Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na uchwałę Rady Powiatu Inowrocławskiego, domagając się stwierdzenia jej nieważności oraz wstrzymania jej wykonania w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucił rażące naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich błędną wykładnię, a w szczególności art. 5 ust. 5b u.s.o. na skutek: po pierwsze – przyjęcia, że ma on charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów ustrojowych zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.), a zwłaszcza do art. 8 ust. 2a tejże ustawy, oraz przepisów ustrojowych zawartych w u.s.p., a zwłaszcza art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 tejże ustawy; po drugie – pominięcia w sprawie przepisów: art. 5 ust. 5 u.s.o., art. 1, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji, co doprowadziło do założenia przez Powiat Inowrocławski gimnazjum dwujęzycznego z dniem 1 września 2010 r. oraz nadania mu statutu, pomimo niezawarcia porozumienia z Miastem Inowrocławiem w tym zakresie.

2.3. Wyrokiem z 17 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Bd 649/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oddalił skargę skarżącego. Orzeczenie to zostało następnie podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Ogólnoadministracyjną w wyroku z 10 lutego 2012 r. (sygn. akt I OSK 2195/11).

3. W ocenie skarżącego kwestionowana regulacja „narusza zasadę domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gminy oraz zasadę samodzielności gminy”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że skarga konstytucyjna winna odpowiadać – z woli ustrojodawcy – warunkom merytorycznym i formalnym opisanym w ustawie zwykłej, czyli ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (por. J. Trzcinski, uwaga 10. do art. 79 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007). W ramach wstępnego rozpoznania, przewidzianego w art. 36 ust. 1 w związku 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), Trybunał bada, czy skarga konstytucyjna odpowiada określonym w Konstytucji i ustawie warunkom formalnym, czyli także to, czy została ona wniesiona przez zdolny do takiego działania podmiot (por. postanowienie TK z 12 października 2004 r., Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25).

2. Merytoryczne rozpoznanie analizowanej skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne, gdyż skarżący nie jest uprawniony do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

3. Podmioty legitymowane do wniesienia skargi konstytucyjnej określa art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego. *Prima facie* użyty w art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraz „każdy” może sugerować, że krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej jest nieograniczony. Należy jednak zauważyć, że art. 79 Konstytucji został umieszczony w rozdziale II ustawy zasadniczej, odnoszącym się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w podrozdziale regulującym środki ochrony tych wolności i praw. To usytuowanie ma istotne znaczenie dla wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji. Użyty w tym przepisie wyraz „każdy” należy rozpatrywać w kontekście praw i wolności konstytucyjnych, przed których naruszeniem ma właśnie chronić złożenie skargi konstytucyjnej; zatem „każdy” w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej oznacza tego, kto jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest więc określony – po pierwsze – przez charakter tej instytucji, pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności przede wszystkim człowieka i obywatela, a po drugie – wyznaczony przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw albo obowiązków konstytucyjnych (zob. postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 60/A/2007, poz. 60).

4. Skarga konstytucyjna ma charakter nadzwyczajny i subsydiarny; nie stanowi powszechnie dostępnego środka, który przysługuje wszystkim podmiotom mającym przymiot osobowości prawnej, w szczególności organom władzy publicznej. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 14 września 2004 r. o sygn. Ts 74/04 (OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 313): „Z faktu, że przysługuje im osobowość prawna, nie można wyprowadzić automatycznego wniosku, iż mogą korzystać z instytucji skargi konstytucyjnej”. Trybunał uznaje, że „[o]sobowość prawna ma na płaszczyźnie konstytucyjnej wtórne znaczenie, w tym sensie, że nie ona decyduje bezpośrednio o zakresie podmiotowym poszczególnych wolności i praw. Co więcej brak osobowości prawnej nie jest też przeszkodą do bycia podmiotem konstytucyjnych praw” (powołane postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04). Uzależnienie zakresu podmiotowego art. 79 ust. 1 Konstytucji wyłącznie od posiadania przez skarżącego przymiotu osobowości prawnej prowadziłoby do absurdu wniosku, że również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną, co zaprzeczałoby istocie tej instytucji i oznaczałoby, że Państwo może wystąpić przeciwko samemu sobie. Należy zatem podkreślić, że „samo posiadanie osobowości prawnej przez gminę nie jest wystarczającą podstawą do utożsamienia zakresu konstytucyjnej ochrony jednostek samorządu

terytorialnego z zakresem konstytucyjnej ochrony osób prawnych” (J. Stępień, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 624; zob. też powołane postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05).

4.1. Decydujące znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia skargi konstytucyjnej ma przede wszystkim: po pierwsze – funkcja, jaką spełnia skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, przede wszystkim człowieka i obywatela; po drugie – zakres podmiotowych praw i wolności konstytucyjnych przysługujących innym niż osoby fizyczne podmiotom prawa; po trzecie – status prawny (charakter prawny) danego podmiotu, rozumiany jako zdolność bycia podmiotem praw i wolności konstytucyjnych (publicznych praw podmiotowych) chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej (zob. powołane postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05).

4.2. Na brak legitymacji gminy do złożenia skargi konstytucyjnej wskazuje także funkcja, jaką spełnia skarga konstytucyjna jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, która wydaje się nie do pogodzenia z charakterem gminy jako publicznej osoby prawnej, uczestniczącej w sprawowaniu władzy publicznej.

Wolności i prawa konstytucyjne mają bowiem na celu ochronę jednostki przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej. Określają relacje jednostki wobec państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią ochronną funkcję, zapobiegając nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. To organy władzy publicznej obowiązane są do zapewnienia realizacji przez jednostki przysługujących im wolności i praw oraz korzystania z nich. Dlatego też większość praw i wolności człowieka i obywatela przybiera postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym władza publiczna (zob. powołane postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05). Powyższe prowadzi do wniosku, że „podmioty realizujące funkcje władzy publicznej nie mogą składać skarg konstytucyjnych, gdyż nie są one adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Trzeba też podkreślić, iż rozszerzenie zakresu podmiotowego praw konstytucyjnych na wskazane wyżej osoby prowadziłoby do utożsamienia podmiotów ingerujących w te prawa z ich nosicielami” (postanowienie TK z 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298).

4.3. Z istoty skargi konstytucyjnej wynika, że przysługuje ona podmiotom prywatnoprawnym, w sytuacji gdy prawa tych podmiotów są naruszane przez działanie podmiotów prawa publicznego (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2002 r., sygn. Ts 67/02 OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 231). Funkcją skargi konstytucyjnej nie jest więc ochrona praw podmiotów publicznoprawnych. Dotyczy to także jednostek samorządu terytorialnego, który zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (zob. powołane postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05).

4.4. Jednostki samorządu terytorialnego są wprawdzie osobami prawnymi, ale mają całkowicie odmienny charakter od osób prawnych tworzonych przez osoby fizyczne w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się. Podstawą osobowości prawnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego jest przepis Konstytucji (art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze), a o utworzeniu takiej jednostki nie rozstrzyga bezpośrednio wola członków wspólnoty samorządowej. Konstytucja odrębnie i odmiennie reguluje status obywatela (i osoby prawnej prawa prywatnego) oraz status jednostki samorządu terytorialnego. Należy też wziąć pod uwagę, że Konstytucja w art. 191 ust. 1 pkt 3 przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uprawnienie do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych zakresem działania tej jednostki. Przepis ten ustanawia więc – co należy podkreślić – szczególny instrument umożliwiający jednostkom samorządu terytorialnego wszczęcie procedury kontroli konstytucyjności prawa. Artykuł 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji oddzielnie wymienia podmioty określone w art. 79 Konstytucji. Jest to konsekwencją odmienności wolności i praw człowieka i obywatela, wyrażonych przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji, od praw jednostek samorządu terytorialnego określonych w rozdziale VII Konstytucji. Dopuszczalność równoległego korzystania przez organy samorządu terytorialnego z instytucji skargi konstytucyjnej w celu ochrony swego publicznoprawnego statusu podważałaby *ratio legis* tej instytucji (zob. m.in. J. Trzciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 213; *idem*, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 53).

Z wyżej przedstawionych powodów należało – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – postanowić jak w sentencji.

## 272

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 29 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 156/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Mirosław Granat – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Miasta Inowrocławia,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

1. W skardze konstytucyjnej Miasta Inowrocławia (dalej: skarżący), sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 czerwca 2012 r. (data nadania), zakwestionowano zgodność art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: u.s.o.) z art. 164 ust. 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego kwestionowana regulacja „narusza zasadę domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gminy oraz zasadę samodzielności gminy”.

2. Postanowieniem z 12 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku 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) – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania, gdyż skarżący, jako gmina, nie jest uprawniony do inicjowania postępowania przed Trybunałem w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 18 grudnia 2013 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 23 grudnia 2013 r. (data nadania), skarżący złożył zażalenie na postanowienie Trybunału z 12 grudnia 2013 r., zarzucając temu orzeczeniu: po pierwsze – „naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez błędne przyjęcie, iż gmina, jako osoba prawna, nie ma legitymacji do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego”; po drugie – „naruszenie art. 164 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że gminie nie przysługuje prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej dla ochrony wykonywania przez nią jej zadań własnych”; po trzecie – „naruszenie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie, że choć gmina jest stroną postępowań sądowych, w tym również postępowań sądowo-administracyjnych i może zapaść w stosunku do niej niekorzystny wyrok, nie przysługuje jej prawo do wywiedzenia skargi konstytucyjnej”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie uznaje, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. Odnosząc się do sformułowanych w zażaleniu zarzutów Trybunał stwierdza, że są one bezzasadne i nie podlegają uwzględnieniu.

3.1. W pierwszej kolejności Trybunał przypomina, że stanowisko o braku legitymacji gminy do inicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej zostało sformułowane w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia TK z: 25 lipca 2002 r., Ts 67/02, nr 3/B/2002, poz. 231; 11 grudnia 2002 r. i 17 marca 2003 r., Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104 i 105; 14 września 2004 r., Ts 74/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 313 oraz 12 października 2004 r. i 23 lutego 2005 r., Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 25 i 26) oraz ostatecznie podtrzymane przez Trybunał w postanowieniu pełnego składu z 22 maja 2007 r. o sygn. SK 70/05 (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60), przez co – zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK – wiąże ono wszystkie składy orzekające Trybunału.

3.2. Trybunał wskazuje, że kluczowe znaczenie dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sformułowanych we wniesionej przez skarżącego skardze konstytucyjnej ma charakter skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wolności i prawa konstytucyjne określają relację jednostki względem państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią one przede wszystkim funkcję ochronną, mają zapobiegać nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. Inną funkcją praw konstytucyjnych jest stworzenie przez organy władzy publicznej warunków do korzystania przez jednostki z przysługujących im praw, w tym zagwarantowanie ochrony przed naruszeniami ze strony osób trzecich. Prawidłowa realizacja tych funkcji wymaga, by konstytucyjne wolności i prawa przyjęły postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym podmiot władzy publicznej. Historyczny rozwój oraz współczesne funkcje praw wskazują, że ich adresatami są przede wszystkim osoby fizyczne. Daje temu wyraz bezpośrednio ustrojodawca stanowiąc w art. 30 Konstytucji, że źródłem wolności i praw jest godność człowieka; wskazuje tym samym, że prawa wynikające z godności mają charakter pierwotny względem prawa stanowionego przez państwo (por. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1). Tak określony charakter konstytucyjnych wolności i praw ma znaczenie dla ustalenia ich normatywnej treści. Odnosi się to również do prawa do skargi konstytucyjnej; w szczególności treść art. 30 Konstytucji ma znaczenie dla interpretacji sformułowania „każdy”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Osoby prawne mogą być adresatem wolności lub praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Po pierwsze – niektóre z tych praw ze swej istoty nie są adresowane do osób prawnych. Odnosnie do praw, których podmiotami mogą być osoby prawne, należy podkreślić, że podmiotowość ta jest pochodna względem podmiotowości jednostki. Osoba prawna może być podmiotem konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych, gdyż umożliwia to pełniejszą realizację tych praw przez poszczególne osoby fizyczne. Takie jest *ratio legis* objęcia osób prawnych zakresem podmiotowym np. wolności zrzeszania się, wolności działalności gospodarczej czy prawa do ochrony własności (por. wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82). Z powyższego wynika, że decydujące znaczenie dla bycia podmiotem praw konstytucyjnych ma charakter danego podmiotu oraz sposób, w jaki jego prawa są powiązane z art. 30 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Osobowość prawna ma na płaszczyźnie konstytucyjnej wtórne znaczenie – w tym sensie, że nie ona decyduje bezpośrednio o zakresie podmiotowym poszczególnych wolności i praw. Co więcej, brak osobowości prawnej nie jest też przeszkodą do bycia podmiotem konstytucyjnych praw. Takim podmiotem, nie mającym osobowości prawnej, jest np. stowarzyszenie zwykłe.

W myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy przez wykonywanie zadań publicznych. Zasada powyższa odnosi się w pierwszej kolejności do gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, odbywa się zarówno wtedy, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze *imperium*, jak i wtedy, gdy działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań, o których mowa w przywołanych wyżej przepisach Konstytucji. Występuje jednak istotna różnica między prawami jednostki, a prawami gminy. Jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. *Nota bene* zróżnicowanie to odnosi się również do prawa ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) i prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony

prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy (por. wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Na płaszczyźnie konstytucyjnej nie można więc mówić o równej ochronie sądowej jednostki i gminy.

Środki ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, w tym skarga konstytucyjna, przysługują jednostce przeciwko władzy publicznej. Przyjęcie, że środki te mogą przysługiwać organom władzy publicznej jest sprzeczne z ich charakterem i istotą oraz funkcją ochronną konstytucyjnych praw człowieka. Konstatacja powyższa dotyczy gminy, która w myśl art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi utworzoną z mocy prawa wspólnotę mieszkańców powołaną do realizowania zadań publicznych. Cechy powyższe przesądzają o ustrojowym charakterze gminy. Charakter ten zachowuje ona również wtedy, gdy jako osoba prawna występuje w obrocie prawnym. Na płaszczyźnie konstytucyjnej jest osobą prawną prawa publicznego, której sytuacja została określona przez przepisy rozdziału VII ustawy zasadniczej, nie zaś podmiotem wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący nie dostrzega tego, że na gruncie Konstytucji mamy do czynienia z wyraźnym zróżnicowaniem pozycji prawnej osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego oraz pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Dla zróżnicowania tego nie ma znaczenia sposób, w jaki sytuacja ta została ukształtowana na płaszczyźnie ustawowej. Innymi słowy: określenie na tej płaszczyźnie pozycji wszystkich osób prawnych w taki sam lub podobny sposób nie rozstrzyga o ich sytuacji prawnej na płaszczyźnie konstytucyjnej. Próby zrównania zakresu konstytucyjnej ochrony pozycji gminy z pozycją osób fizycznych i prawnych przez odwołanie się do ustaw, wskazania, że wszystkie te podmioty mają osobowość prawną oznacza dokonywanie wykładni Konstytucji w zgodzie z ustawami. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że tego typu wykładnia jest niedopuszczalna, gdyż narusza zasadę nadrzędności Konstytucji. Oceny tej nie zmienia również fakt, iż gmina w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest stroną w rozumieniu art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Na marginesie należy wskazać, że uzależnienie zakresu zastosowania art. 79 ust. 1 Konstytucji wyłącznie od osobowości prawnej skarżącego prowadziłoby do wniosku, że również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną. Sytuacja taka zaprzeczałaby całkowicie istocie skargi konstytucyjnej i oznaczałaby, że państwo może wystąpić ze skargą przeciwko samemu sobie. Jak wskazano wyżej, osobowość prawna ma pośrednie znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotów uprawnionych do składania skarg konstytucyjnych. W przypadku gminy bezpośrednie znaczenie ma określenie jej jako tworzonej z mocy prawa wspólnoty samorządowej, powołanej do wykonywania zadań publicznych.

Podsumowując, skarżący – będący gminą – na gruncie obowiązującej Konstytucji nie jest podmiotem uprawnionym do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej.

4. Jedyne na marginesie Trybunał zwraca uwagę skarżącego na to, że powołane w niniejszej sprawie jako wzorce kontroli art. 165 ust. 2 Konstytucji (sądowa ochrona samodzielności gminy wskazane) czy art. 164 ust. 3 Konstytucji (określenie zakresu kompetencyjnego gminy) nie są wolnościami lub prawami w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarga konstytucyjna nie może więc być oparta na zarzucie niezgodności zaskarżonego przepisu ustawy z art. 164 ust. 3 oraz art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej, gdyż nie spełnia wymogu wskazania konstytucyjnych wolności lub praw, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Z wyżej przedstawionych powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić zażalenia.

## 273

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 20 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 197/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.S. w sprawie zgodności: art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.) w zw. z art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558, ze zm.) z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 13 sierpnia 2010 r. (data nadania) J.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o Straży Granicznej), w zw. z art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 16 lipca 2010 r. (znak KRW – 04196/Op) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA stwierdził ustanie prawa skarżącego do emerytury policyjnej z dniem 29 kwietnia 2010 r. ze względu na skazanie go prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, którego skarżący dopuścił się w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej popełnione przed zwolnieniem ze służby. Wyrokiem z 5 kwietnia 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Wydział XIII Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt XIII U 12870/10) oddalił odwołanie wniesione od powyższej decyzji. Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, Wydział III oddalił apelację złożoną od orzeczenia sądu I instancji (wyrok z 21 lutego 2012 r., sygn. akt III AUa 824/11). Postanowieniem z 5 lutego 2013 r. Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej złożonej od wyroku sądu II instancji.

Naruszenie zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego skarżący upatruje w różnicowaniu tej samej grupy zawodowej, tj. emerytów służby mundurowej Policji, którzy dopuścili się przestępstw, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych – na podstawie kryterium daty wydania wyroku skazującego za te przestępstwa. Zgodnie z art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej, prawo do zabezpieczenia społecznego w postaci emerytury policyjnej utraciły tylko te osoby, wobec których wydano wyrok po dacie wejścia w życie ustawy wprowadzającej znowelizowany art. 10 ust. 2 (tj. po 11 czerwca 2007 r.). Zdaniem skarżącego przyjęcie daty wydania wyroku skazującego jako kryterium różnicowania nie ma racjonalnego uzasadnienia i narusza art. 32 Konstytucji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Ponadto skarżący wskazuje na naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady należytej legislacji, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w zakresie prawa do zabezpieczenia



społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. W uzasadnieniu zarzutu wskazuje na niespójność terminologiczną w zaskarżonych przepisach: art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej posługuje się pojęciem funkcjonariusza (a nie emeryta), ale odsyła również do art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych, który reguluje sytuację prawną emerytów. W ocenie skarżącego art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej nie powinien znaleźć zastosowania w jego sprawie, gdyż stanowi on wyłącznie o skazaniu funkcjonariusza (nie emeryta) za czyn popełniony przed zwolnieniem ze służby prawomocnym wyrokiem wydanym po 11 czerwca 2007 r. W przekonaniu skarżącego sama okoliczność powołania się w tym przepisie na art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych (zastosowanie wykładni systemowej) nie powinna uzasadniać odebrania prawa do emerytury osobom, które już ją pobierają.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie zostało uzależnione od spełnienia licznych przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych 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 wymogiem, od którego spełnienia uzależnione zostało merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej, jest naruszenie konstytucyjnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnej wolności wskutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie kwestionowanej regulacji. Jak wskazuje się w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału, przesłanka ta oznacza konieczność wykazania przez skarżącego, że to właśnie w treści zakwestionowanego przepisu należy upatrywać źródło takiego naruszenia.

W skardze konstytucyjnej skarżący łączy naruszenie zasady równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasad wynikających z art. 2 Konstytucji z naruszeniem prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Aby stwierdzić, że w niniejszej sprawie wskazane powyżej prawo do zabezpieczenia społecznego doznało uszczerbku na skutek naruszenia zasad konstytucyjnych, konieczne jest wykazanie przez skarżącego, że prawo do emerytury policyjnej – którego został on pozbawiony – mieści się w gwarantowanym przez powołany art. 67 Konstytucji zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Treścią określonego w art. 67 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczenia na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę albo inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1), a także w sytuacji pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania (ust. 2). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wyliczenie to jest enumeratywne, co oznacza, że art. 67 Konstytucji nie odnosi się do sytuacji w nim niewymienionych (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Analiza przepisów zaskarżonej ustawy – w zakresie relevantnym z punktu widzenia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej – prowadzi do jednoznacznego wniosku, że uniezależniają one powstanie prawa do świadczenia emerytalnego od ukończenia określonego w niej wieku. Uzyskane na podstawie tych przepisów świadczenie zbliżone jest charakterem do tzw. wcześniejszej emerytury, tj. prawa do przejścia na emeryturę mimo nieosiągnięcia wieku emerytalnego. Świadczenia te nie mieszczą się w zakresie prawa, które gwarantuje obywatelom Konstytucja w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie obywatelowi odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania, spowodowanej niezdolnością do pracy (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2008 r., SK 82/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 3; 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 11 lipca 2013 r., SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; zob. też L. Garlicki, *teza 7 do art. 67, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe 1999-2007). Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę rozróżnienia – po pierwsze, minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który to zakres ustawodawca ma zagwarantować, oraz – po drugie, sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008 r., P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46; 11 grudnia 2006 r., SK 15/06; 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 7 lutego 2006 r., SK 45/04). Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy zatem „minimalnego standardu wymagań” (tak też TK w wyroku z 24 października 2005 r., P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102); w pozostałym zakresie mamy zaś do czynienia ze sferą objętą swobodą przysługującą organom władzy ustawodawczej, której kontrola nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Nie budzi wątpliwości, że dokonywane poza zakresem „minimum” uregulowania form i zasad realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego powinny być najbardziej optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Jednakże ocena celowości i trafności przyjętych rozwiązań wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego (tak przykładowo: wyroki TK z: 12 września 2000 r., K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185 oraz 4 grudnia 2000 r., K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294).

Analiza orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku, że istnieją świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, które zdają się ze swojej istoty przynależeć do minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, podlegającego konstytucyjnej ochronie. Takim świadczeniem niewątpliwie jest emerytura, która ma zagwarantować środki utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku (zob. wyrok TK z 12 lutego 2008 r., SK 82/06, w którym Trybunał jednoznacznie stwierdził, iż „składnikiem prawa do zabezpieczenia społecznego jest prawo do emerytury”). Prawo do waloryzacji świadczeń emerytalnych tradycyjnie uznawane jest także za jeden z elementów prawa do zabezpieczenia społecznego (wyroki TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06 oraz 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Pośrednio za element tego „minimum” uznał Trybunał prawo do renty (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., P 38/06; por. jednak wyrok z 11 marca 2008 r., SK 58/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 26). Za nienależące do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego Trybunał uznał natomiast prawo do świadczeń emerytalno-rentowych w ramach systemu „mundurowego” (wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., P 38/06), jak również uprawnienie do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem (zob. wyrok z 4 stycznia 2000 r., K 18/99). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 38/06 (której przedmiotem była m.in. zgodność art. 10 ustawy o zaopatrzeniu służb mundurowych – w brzmieniu obowiązującym przed 10 czerwca 2007 r. – z art. 67 Konstytucji), o naruszeniu konstytucyjnego prawa do zaopatrzenia emerytalnego, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, można byłoby mówić jedynie w sytuacji, w której były funkcjonariusz, pozbawiony prawa do emerytury policyjnej na podstawie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych, w brzmieniu obowiązującym przed 11 czerwca 2007 r., byłby również pozbawiony możliwości uzyskania emerytury na zasadach ogólnych, unormowanych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.) albo gdyby obowiązujące przepisy nie stwarzały możliwości uwzględnienia okresu służby w Policji lub w innych formacjach mundurowych przy określaniu prawa do emerytury na podstawie tych przepisów. Gdy nie występuje żaden ze wskazanych powyżej przypadków, nie dochodzi – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a jedynie do wyłączenia możliwości przejścia na emeryturę na wyjątkowych, preferencyjnych zasadach, związanych z (nienagannym) wykonywaniem szczególnego rodzaju służby publicznej.

Wobec powyższego należy podkreślić, że świadczenie, którego skarżący został pozbawiony, nie mieści się w gwarantowanym przez art. 67 ust. 1 Konstytucji „minimum”, zatem nie można w jego odebraniu upatrywać naruszenia tego prawa – szczególnie w sytuacji, w której skarżącemu nadal przysługuje możliwość uzyskania prawa do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście bezprzedmiotowe staje się rozważanie zasadności zarzutu naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji. Wyrażone w nich zasady mogą bowiem stanowić podstawy wniesienia skargi konstytucyjnej, tylko w zakresie, w jakim ich naruszenie powoduje uszczerbek w konstytucyjnym prawie podmiotowym skarżącego, co – jak wykazano powyżej – nie zachodzi w przypadku skargi, będącej przedmiotem wstępnego rozpoznania.

Z uwagi na powyższe, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

## 274

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 1 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 197/12****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 13 sierpnia 2010 r. (data nadania) J.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych) – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca ustawę o Straży Granicznej) – w zw. z art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z 16 lipca 2010 r. (znak KRW–04196/Op) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA stwierdził ustanie prawa skarżącego do emerytury policyjnej z dniem 29 kwietnia 2010 r. ze względu na skazanie go prawomocnym wyrokiem sądu za – popełnione przed zwolnieniem ze służby – przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, którego skarżący dopuścił się w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Wyrokiem z 5 kwietnia 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Wydział XIII Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt XIII U 12870/10) oddalił odwołanie wniesione od powyższej decyzji. Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, Wydział III oddalił apelację złożoną od orzeczenia sądu I instancji (wyrok z 21 lutego 2012 r., sygn. akt III AUa 824/11). Postanowieniem z 5 lutego 2013 r. Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej złożonej od wyroku sądu II instancji.

Naruszenie zasady równości w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego skarżący upatruje w zróżnicowaniu tej samej grupy zawodowej, tj. emerytów służby mundurowej Policji, którzy dopuścili się przestępstw, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych – na podstawie kryterium daty wydania wyroku skazującego za te przestępstwa. Zgodnie z art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej, prawo do zabezpieczenia społecznego w postaci emerytury policyjnej utraciły tylko te osoby, wobec których wydano wyrok po dniu wejścia w życie ustawy wprowadzającej znowelizowany art. 10 ust. 2 (tj. po 11 czerwca 2007 r.). Zdaniem skarżącego, przyjęcie daty wydania wyroku skazującego jako kryterium różnicowania nie ma racjonalnego uzasadnienia i narusza art. 32 Konstytucji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Ponadto skarżący wskazuje na naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady należytej legislacji, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. W uzasadnieniu zarzutu wskazuje na niespójność terminologiczną w zaskarżonych przepisach: w art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej posłużono się pojęciem funkcjonariusza (a nie emeryta), ale przepis ten odsyła również do art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym służb mundurowych, który reguluje sytuację prawną emerytów. W ocenie skarżącego art. 12 ustawy zmieniającej ustawę o Straży Granicznej nie powinien znaleźć zastosowania w jego sprawie, gdyż stanowi wyłącznie o skazaniu funkcjonariusza (nie emeryta) za czyn popełniony przed zwolnieniem ze służby prawomocnym wyrokiem wydanym po 11 czerwca 2007 r. W przekonaniu skarżącego sama okoliczność powołania się w tym przepisie na art. 10 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych (zastosowanie wykładni systemowej) nie powinna uzasadniać odebrania prawa do emerytury osobom, które już ją pobierają.

Postanowieniem z 20 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał wykazał, że świadczenie, którego skarżący został pozbawiony, nie mieści się w gwarantowanym przez art. 67 ust. 1 Konstytucji „minimum”, zatem nie można w jego odebraniu upatrywać naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego – szczególnie w sytuacji, w której skarżący nadal ma możliwość uzyskania prawa do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście Trybunał za bezprzedmiotowe uznał rozważenie zasadności zarzutu naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W zażaleniu złożonym na powyższe postanowienie skarżący wniósł o skierowanie sprawy na rozprawę. Zdaniem skarżącego, nie można się zgodzić z przyjętą w zaskarżonym postanowieniu wykładnią art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą wyłączenie możliwości przejścia na tzw. emeryturę mundurową nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Przeciwno tej wykładni przemawia m.in. badanie zgodności aktów normatywnych dotyczących świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jako przykład skarżący przywołał wyrok z 24 lutego 2010 r. (K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15), w którym Trybunał stwierdził zgodność art. 15b ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 666, ze zm.) m.in. z art. 67 ust. 1 Konstytucji, jak też wyrok z 20 maja 2008 r. (SK 9/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 60), w którym Trybunał stwierdził zgodność zaskarżonych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, ze zm.) m.in. z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wskazuje także, że art. 2 i art. 32 Konstytucji mogą być wzorcami kontroli wtedy, gdy zostanie wykazane, że inne prawo lub wolność konstytucyjna zostały ograniczone na skutek naruszenia zasad konstytucyjnych wynikających z tych przepisów Konstytucji.

Skarżący twierdzi, że spełnił warunki formalne wniesienia skargi, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał natomiast – zdaniem skarżącego – powoławszy się *in fine* zaskarżonego postanowienia na art. 36 ust. 3 ustawy o TK, nie wykazał, że sformułowane w skardze zarzuty są oczywiście bezzasadne. Według skarżącego, z zaskarżonego postanowienia wynika, że art. 67 ust. 1 Konstytucji nie jest wzorcem kontroli dla obywateli wywodzących swoje prawo emerytalne z innych przepisów niż normy regulujące powszechny system emerytalny, tj. dla tych grup obywateli, których prawo do emerytury jest gwarantowane przez przepisy szczególne, uzależniające je od spełnienia warunków osobistych, kwalifikacji zawodowych itp. Przyjęcie takiego rozumowania oznacza – w przekonaniu skarżącego – że treść art. 67 ust. 1 Konstytucji jest ukształtowana nie przez prawo, ale przez wykładnię niemieszczącą się w granicach wyznaczonych przez ten przepis. Jak twierdzi skarżący, odbycie 15-letniej służby, co uprawnia do emerytury policyjnej, jest spełnieniem warunku w zakresie wieku emerytalnego, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. W tym postanowieniu Konstytucji – jak dalej wywodzi – nie ma odesłania do powszechnego wieku emerytalnego. *In fine* wniesionego zażalenia skarżący zauważa: „Jeśli art. 67 ust. 1 Konstytucji nie stanowi źródła konstytucyjnych praw obywateli pełniących funkcje w służbach mundurowych i z tej służby wywodzących swoje prawa emerytalne (...), to uznać należy że obywatele Ci nie są chronieni przez Konstytucję, która tym samym musiałaby dzielić obywateli na dwie kategorie, co jednak nie ma uzasadnienia w treści i sensie obowiązującej Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, argumenty przedstawione w zażaleniu nie podważają zaś zasadności ustaleń dokonanych w tym rozstrzygnięciu.

Skarga konstytucyjna jest środkiem służącym ochronie konstytucyjnych praw i wolności. Merytoryczne rozpoznanie tego środka prawnego wymaga zatem uprawdopodobnienia, że przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe lub wolności zostały naruszone na skutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie przepisu, któremu zarzuca się niekonstytucyjność.

Uprawnienie do wniesienia skargi konstytucyjnej skarżący upatruje w naruszeniu prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „[o]bywatel ma prawo

do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Na wstępie należy podkreślić, że Trybunał – wbrew temu, co można wnioskować z zażalenia – nie stwierdził w zaskarżonym postanowieniu, iż art. 67 ust. 1 Konstytucji nie jest źródłem konstytucyjnych praw obywateli pełniących funkcje w służbach mundurowych i z tej służby wywodzących swoje prawa emerytalne. Zauważył tylko, że świadczenie, którego skarżący został pozbawiony, nie mieści się w gwarantowanym przez art. 67 ust. 1 Konstytucji „minimum”, zatem nie można w jego odebraniu upatrywać naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego – szczególnie w sytuacji, w której skarżący nadal ma możliwość uzyskania prawa do emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska przedstawionego w zażaleniu, zgodnie z którym wiekiem emerytalnym, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie musi być wiek określony w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Jest nim bowiem wiek, którego ukończenie pozwala obywatelowi rościć sobie prawo do zabezpieczenia społecznego. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny nie wskazał jednoznacznie, ile lat musi ukończyć obywatel, aby osiągnąć wiek emerytalny, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z umów międzynarodowych wynika natomiast, że ustalony przez państwo wiek emerytalny zasadniczo nie powinien przekraczać sześćdziesięciu pięciu lat, chyba że ze względu na odpowiednie kryteria demograficzne, ekonomiczne i społeczne, uzasadnione statystykami, władze zdecydują się na ustalenie wyższego wieku (zob. umowy przywołane w wyroku TK z 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

Prawo do świadczenia z zakresu ubezpieczenia społecznego, którego przyznania domagał się skarżący, było uzależnione od upływu okresu służby, a nie od ukończenia wieku określonego w ustawie. Mając na względzie powyższe ustalenia dotyczące wieku emerytalnego, należy przyjąć, że nie ma podstaw do akceptacji twierdzenia zaprezentowanego we wniesionym zażaleniu, zgodnie z którym odbycie 15-letniej służby, co uprawnia do emerytury policyjnej, jest spełnieniem warunku w zakresie wieku emerytalnego, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Także skarżący nie przytacza żadnych argumentów przemawiających za zasadnością postawionej przez siebie tezy.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ubezpieczenie społeczne jest dla jednostki zabezpieczeniem przed skutkami wystąpienia w jej życiu zdarzenia niekorzystnie wpływającego na zdolność do samodzielnego zdobywania środków utrzymania, takiego jak np.: starość i towarzysząca jej naturalna utrata sił do pracy. Do istoty prawa do emerytury należy zatem zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest bowiem zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarabkowania, wynikającej z podeszłego wieku. W założeniu emerytura jest świadczeniem, które nie uzupełnia wynagrodzenia ze stosunku pracy, lecz je zastępuje (zob. wyrok z 7 lutego 2006 r., SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006.). Ukończenie określonego wieku emerytalnego ma na tę obniżoną zdolność wskazywać (jest to swego rodzaju domniemanie obniżonej zdolności do pracy). Brak jest podstaw, aby powyższe domniemanie wywodzić z okoliczności odbycia 15-letniej służby. Z tych względów Trybunał przyjął, że prawo, którego skarżący został pozbawiony, nie należy do gwarantowanego konstytucyjnie prawa do zabezpieczenia społecznego.

Zdaniem skarżącego to, że Trybunał rozpatrywał sprawy dotyczące zgodności aktów normatywnych regulujących świadczenia emerytalno-rentowe służb mundurowych z art. 67 Konstytucji, uzasadnia traktowanie prawa do tzw. emerytury mundurowej jako należącego do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Trybunał zauważa, że orzekanie o zgodności kwestionowanego przepisu z art. 67 Konstytucji nie oznacza jeszcze przyjęcia, iż przepis ten reguluje przyznanie podmiotowego prawa konstytucyjnego, o którym mowa w tym postanowieniu Konstytucji. Należy przypomnieć, że zaskarżony przepis (w brzmieniu obowiązującym przed 10 czerwca 2007 r.) był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego – także w odniesieniu do art. 67 Konstytucji – w sprawie o sygn. P 38/06, zakończonej wyrokiem z 29 kwietnia 2008 r. (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46). W wyroku tym, co zostało już wskazane w zaskarżonym postanowieniu, Trybunał przyjął, że nie dochodzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gdy były funkcjonariusz pozbawiony prawa do emerytury policyjnej na podstawie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych nie jest pozbawiony możliwości uzyskania emerytury na zasadach ogólnych, unormowanych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, oraz gdy obowiązujące przepisy stwarzają możliwości uwzględnienia okresu służby w Policji lub w innych formacjach mundurowych przy określaniu prawa do emerytury na podstawie tych przepisów. Następuje jedynie wyłączenie możliwości przejścia na emeryturę na wyjątkowych, preferencyjnych zasadach, związanych z (nienagannym) wykonywaniem szczególnego rodzaju służby publicznej. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że kontrola konstytucyjności przepisów odbywająca się w innych trybach niż skarga konstytucyjna nie wymaga uprawdopodobnienia,

że doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa lub wolności konstytucyjnej. Tylko w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych bada się, czy takie naruszenie zostało uprawdopodobnione we wniesionej skardze. Z tego względu art. 67 Konstytucji często jest wzorcem kontroli dokonywanej w trybie wnioskowym lub w trybie pytań prawnych, co jeszcze nie przesądza o tym, że badane regulacje dotyczyły konstytucyjnie gwarantowanego minimum, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z analizy uzasadnień orzeczeń Trybunału, w większości przypadków przyjęcie, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 67 Konstytucji wynika właśnie ze stwierdzenia, iż uprawnienie wynikające z tego przepisu nie mieści się w zakresie gwarantowanym przez analizowane postanowienie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza także możliwości stwierdzenia niezgodności zaskarżonej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych z art. 67 Konstytucji. Regulacje tej ustawy mają bowiem również wpływ na ukształtowanie prawa do zabezpieczenia społecznego należnego skarżącemu po osiągnięciu wieku emerytalnego. W tym kontekście m.in. dokonywana była kontrola tej ustawy we wskazanej przez skarżącego sprawie o sygn. K 6/09. Dotyczyła ona sposobu ustalania wysokości emerytury osobom, które – co nie budzi wątpliwości – ukończyły już wiek emerytalny.

We wniesionym zażaleniu skarżący wskazuje ponadto, że art. 2 i art. 32 Konstytucji mogą być wzorcami kontroli wtedy, gdy zostanie wykazane, iż inne konstytucyjne prawo lub wolność zostały ograniczone na skutek naruszenia zasad konstytucyjnych wynikających z tych postanowień Konstytucji. Tej tezy Trybunał w zaskarżonym postanowieniu nie kwestionował. Skarżący nie formułuje zresztą w związku z nią wniosków dotyczących rozpatrywanej skargi.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał za w pełni uzasadnione postanowienie z 20 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej i nie uwzględnił zażalenia złożonego na to postanowienie.

## 275

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 listopada 2013 r. **Sygn. akt Ts 204/12**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej L.P. w sprawie zgodności: art. 40 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) oraz art. 40 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1, 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 sierpnia 2012 r. L.P. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 40 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r.) w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: nowelizacja z 2011 r.) oraz art. 40 § 1 ustawy

z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r.) z art. 2, art. 32 ust. 1, 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Po rozpoznaniu sprawy o sygn. II Aka 177/11 Sąd Apelacyjny w Warszawie – Wydział II Karny postanowieniem z 17 listopada 2011 r. wytknął, na podstawie art. 40 § 1 i 2 p.u.s.p., Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Wydział XVIII Karny, orzekającemu w sprawie o sygn. XVIII K 359/09, oczywistą obrazę przepisów postępowania, tj. art. 410, art. 442 § 3 i art. 424 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.). Przed wydaniem postanowienia sąd apelacyjny nie żądał wyjaśnień od sędziego przewodniczącego składowi sądu orzekającego w pierwszej instancji. Skarżący złożył zażalenie na postanowienie sądu apelacyjnego. Zarządzeniem z 10 stycznia 2012 r. (sygn. akt II Aka 177/11) Przewodniczący Wydziału II Karnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie odmówił przyjęcia zażalenia skarżącego jako niedopuszczalnego z mocy ustawy. 19 stycznia 2012 r. skarżący złożył zażalenie na to zarządzenie. Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny (dalej: Sąd Najwyższy) postanowieniem z 24 kwietnia 2012 r. (sygn. akt VI KZ 1/12) utrzymał zarządzenie w mocy. Postanowienie Sądu Najwyższego doręczono skarżącemu 14 maja 2012 r.

Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy naruszają przysługujące mu konstytucyjne prawa, tj. prawo skarżącego do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, pozwalającej na rzeczywiste dochodzenie praw (art. 45 ust. 1) i prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd w pierwszej instancji wraz z powiązaną z nim zasadą dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1) – w zakresie, w jakim „nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wytknięcia uchybienia przez sąd drugiej instancji”. Ponadto, jak podnosi skarżący, art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. i art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r. naruszają jego prawo dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji) – w zakresie, w jakim uniemożliwiają „złożenie sędziom członkom składu ustnych wyjaśnień w przedmiocie wytknięcia uchybienia” oraz przewidują „negatywne skutki prawne dla sędziów orzekających w składzie sądu, w stosunku do którego sąd drugiej instancji wytknął uchybienia bez badania ich odpowiedzialności za stwierdzone uchybienie”. Skarżący uważa też, że zaskarżone przepisy naruszają „nakaz równego traktowania”, wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie dotyczą „składów orzekających w postępowaniu odwoławczym”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegóławiającymi go art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – jest każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez wydanie ostatecznego orzeczenia organu władzy publicznej, którego podstawą prawną jest przepis aktu normatywnego. Z przepisów tych wynika, że jednostki podlegają ochronie przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej, organy te są natomiast zobowiązane do podjęcia działań gwarantujących realizację konstytucyjnych wolności i praw. Podmioty realizujące władztwo publiczne nie mogą więc składać skarg konstytucyjnych, gdyż nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz adresatami obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Organami tego typu są niewątpliwie sądy powszechne sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 177 Konstytucji).

Trybunał wielokrotnie zwracał już uwagę, że wytyk, o którym mowa w art. 40 § 1 p.u.s.p., jest skierowany do sądu i odnosi się do składu sądu jako takiego, a nie do jego poszczególnych członków (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Tym samym przepisy regulujące wytyk judykacyjny nie mogą być przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (nie dotyczy to więc postępowania z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, jak w sprawie o sygn. K 45/07), ponieważ sędziemu (członkowi składu orzekającego sądu, do którego skierowano wytyk) w tym zakresie nie przysługuje legitymacja skargowa (zob. m.in. postanowienie TK z 22 czerwca 2010 r., Ts 295/09, OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 152).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że skarżący nie jest legitymowany do zainicjowania postępowania skargowego, co uniemożliwia nadanie jego skardze dalszego biegu (art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Niezależnie od powyższego Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 46-48 ustawy o TK. Na etapie wstępnej kontroli skargi Trybunał Konstytucyjny bada jednak nie tylko to, czy powyższe przesłanki są spełnione, lecz również to, czy sformułowane w skardze zarzuty nie są oczywiście bezzasadne (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Zdaniem Trybunału wniesiona skarga nie spełnia tych warunków, co również uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu.

Skarżący twierdzi, że art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. narusza przysługujące mu konstytucyjne prawa, które wywodzi z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że tylko ten przepis może być przedmiotem skargi, który stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Jako ostateczne orzeczenie skarżący wskazał postanowienie Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 2012 r. Należy jednak zauważyć, że postanowienie to nie zostało wydane na podstawie art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r., lecz na podstawie art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r. Złożona skarga w odniesieniu do art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r., jest więc – w świetle art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – wadliwa i w tym zakresie należało odmówić nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Stosownie do zmienionego nowelizacją z 2011 r. art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r. „[s]ąd apelacyjny lub sąd okręgowy jako sąd odwoławczy, w razie stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów, niezależnie od innych uprawnień, wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Przed wytknięciem uchybienia poucza się sędziego lub sędziów wchodzących w skład sądu orzekającego w pierwszej instancji o możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień w terminie siedmiu dni. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy”. Z tym przepisem skarżący również wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw, które wywodzi z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że charakter wytyku nie zmienił się po 27 marca 2012 r. Nadal jest to wytyk sądowy, a zatem nie można zaakceptować podstawowej tezy prezentowanej przez skarżącego, zgodnie z którą wydanie postanowienia o wytknięciu sądowi uchybienia jest „rozpatrzeniem sprawy” sędziego w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (a w konsekwencji orzeczeniem wydanym w jego sprawie w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja nie uwzględnia znaczenia pojęcia „rozpatrzenie sprawy”, do którego nawiązuje przywołany przez niego wzorzec konstytucyjny, a które sprowadza się do prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego w celu wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu – adresata (zob. wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63). To, że postanowienie o wytyku wywołuje skutki względem sędziego (choć o tym stanowi niezaskarżony art. 40 § 3 p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r.), nie oznacza jednocześnie, że rozstrzyga jakąś jego sprawę. Nie można zatem przyjąć, że sąd drugiej instancji, udzielając wytyku sądowi pierwszej instancji, rozstrzyga np. o wynagrodzeniu zasadniczym sędziego będącego członkiem składu orzekającego tego sądu.

Tym samym Trybunał stwierdza, że art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także powiązane z nim art. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjnej w sprawie skarżącego, co skutkuje oczywistą bezzasadnością sformułowanych w skardze zarzutów. Okoliczność ta jest podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Trybunał przypomina również, że art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. w szczególności postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK nr 7/2001, poz. 225). Skarga w tym zakresie nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co także przesądza o odmowie nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucji orzekł jak w sentencji.



## 276

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 10 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 204/12****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej L.P.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 sierpnia 2012 r. L.P. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 40 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r.) w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: nowelizacja z 2011 r.) oraz art. 40 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r.) z art. 2, art. 32 ust. 1, 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze. Trybunał stwierdził przede wszystkim, że skarżącemu nie przysługuje legitymacja skargowa określona w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niezależnie od tego Trybunał uznał, że złożona skarga w odniesieniu do kwestionowanego art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. nie spełnia wymagań wynikającego z art. 47 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). Jak bowiem ustalił Trybunał, art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. nie był podstawą postanowienia Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z 24 kwietnia 2012 r. (sygn. akt VI KZ 1/12), z którym skarżący wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw. Ponadto, jak podkreślił Trybunał, choć postanowienie o udzieleniu wytyku wywołuje skutki dla sędziego, o czym stanowi niezaskarżony art. 40 § 3 p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r., to jednak nie rozstrzyga jego sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W następstwie tego Trybunał uznał art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz powiązane z nim art. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatne wzorce kontroli konstytucyjnej w sprawie skarżącego. To przesądziło o oczywistej bezzasadności zarzutów naruszenia tych wzorców. Trybunał zaznaczył również, że zarzut dotyczący wyłącznie art. 32 ust. 1 Konstytucji nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Trybunał przypomniał przy tym, że art. 32 ust. 1 Konstytucji co do zasady nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Na powyższe postanowienie skarżący złożył zażalenie, w którym podnosi, że legitymacja skargowa przysługiwała mu w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przekonuje przy tym, że adresatami wytyku, o którym stanowią zaskarżone przepisy, są sędziowie, a nie sąd jako organ władzy. Jego zdaniem skutki wytyku dotyczą bowiem „wynagrodzenia sędziego i możliwości awansu funkcyjnego lub pionowego, czyli typowych obszarów, w których materializuje się negatywna ocena pracy pracownika”. Według skarżącego „o tym, że adresatem wytyku jest sąd pojmowany jako konkretne osoby fizyczne, a nie organ władzy, świadczy również treść postanowienia sądu” wydanego w jego sprawie. W uzasadnieniu tego postanowienia zostali, co zauważa skarżący, imiennie wymienieni wszyscy członkowie składu sądującego. Na poparcie swojego stanowiska skarżący przywołuje fragmenty wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r. (K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Zdaniem skarżącego udzielenie wytyku jest rozpoznaniem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, „gdyż w jego wyniku niezawisły sąd wydaje orzeczenie, mocą którego rozstrzyga o wypełnieniu przez konkretne osoby dyspozycji

czynu opisanego w art. 40 § 1 p.u.s.p.” (w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. i w brzmieniu po 27 marca 2012 r.). Wytyk jest – jak twierdzi skarżący – bardziej dotkliwy od upomnienia lub nagany, „a na chwilę obecną procedura jego stosowania przez sąd oparta jest na zasadach tajności, jednoinstancyjności i natychmiastowej wykonalności”. Skarżący uważa nadto, że nie można stwierdzić oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji tylko na tej podstawie, że bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. „Gdyby nawet bowiem przyjąć, że postępowanie wytykowe nie mieści się w dyspozycji art. 45 ust. 1 Konstytucji, to nadal jest to postępowanie jednoinstancyjne”. Jak zaznacza skarżący, „nowelizacja treści art. 40 § 1 p.u.s.p. z dniem 28 marca 2011 r. w żaden sposób nie wpłynęła na zasadność stawianych zarzutów”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał zwraca uwagę na to, że w zażaleniu skarżący nie odniósł się do tej podstawy odmowy nadania jego skardze dalszego biegu, która dotyczyła zaskarżonego art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. Zakwestionował zatem zaskarżone postanowienie tylko w zakresie, w jakim dotyczy ono art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu po 27 marca 2012 r.

Skarżący nadal nie uwzględnia różnicy pomiędzy zainicjowanym przez siebie postępowaniem skargowym a postępowaniem wszczętym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w wyniku którego Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 40 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. z art. 2 Konstytucji (zob. przywoływany przez skarżącego wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07). Wymaga podkreślenia, że skarga konstytucyjna przysługuje wyłącznie w razie naruszenia wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Nie każdy zatem konstytucyjny wzorzec kontroli jest adekwatny zarówno w postępowaniu skargowym, jak i wnioskowym (odnośnie do art. 2 Konstytucji – zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60, wydane w pełnym składzie).

Ponadto, nie można zgodzić się ze skarżącą, że odniesienie wytyku do sądu, a nie bezpośrednio do sędziów, jest skutkiem błędnej legislacji, skoro o tym środku jest mowa w dziale I „Sądy powszechne”, rozdziale 5 „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej”, a nie w dziale II „Sędziowie”, rozdziale 3 „Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów” prawa o ustroju sądów powszechnych (w brzmieniu sprzed 28 marca 2012 r. i w brzmieniu po 27 marca 2012 r.). Wytyk, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r. i na co zwraca też uwagę skarżący, „jest rozwiązaniem swoistym, które łączy cechy nadzoru judykacyjnego (jest kierowane do organu orzekającego, w związku z naruszeniem przepisów prawa podczas wydawania orzeczenia przez ten organ) z nadzorem administracyjnym nad działalnością sądów (konsekwencje wytyku dotyczą bezpośrednio i osobiście sędziów, którzy zasiadali w składzie sądów)”. Jednak właśnie ze względu na swoistość wytyku i te jego elementy, które wiążą się z nadzorem judykacyjnym, nie można go traktować jako odnoszącego się do praw i wolności sędziego, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. Odmienne stanowisko, proponowane przez skarżącego, oznaczałoby, że sąd (pierwszej instancji) jako organ władzy publicznej może dochodzić ochrony w postępowaniu skargowym przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeśli tylko inny sąd (drugiej instancji) wytknie mu oczywistą obrazę przepisów. Jak już jednak Trybunał podkreślił w postanowieniu o odmowie nadania dalszego biegu skardze, sąd nie zawiera się w pojęciu „każdy”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów ponownie należy stwierdzić, że skarżącemu nie przysługiwała legitymacja skargowa, co uzasadniało odmowę nadania dalszego biegu jego skardze konstytucyjnej.

Z przedstawionymi rozważaniami wiąże się kwestia nieadekwatności wzorców przywołanych w skardze. W kwestionowanym postanowieniu Trybunał wyjaśnił już, dlaczego wytknięcie uchybienia nie jest rozpatrzeniem sprawy, o którym stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji. Warto jedynie zaznaczyć, że sąd drugiej instancji nie rozstrzyga o żadnych prawach lub obowiązkach sądu pierwszej instancji, ani nawet o prawach lub obowiązkach sędziów

zasiadających w jego składzie, lecz kontroluje przestrzeganie prawa i równocześnie zapewnia jednolitość jego stosowania. Wytyk nie jest też, co zaznaczył Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., czyniony w odrębnym postępowaniu (np. dyscyplinarnym). „Wszczęcie działań nadzorczych nastąpi wtedy, gdy rozpoczną się właściwe czynności o charakterze orzecznym, poprzedzające podjęcie rozstrzygnięcia. Orzeczenie może zapaść w czasie przewidzianym do rozpoznania i rozstrzygnięcia o środku odwoławczym. Po tym czasie sąd apelacyjny albo sąd okręgowy kończy proces orzecznicy i przestaje działać jako sąd rozpoznający sprawę”. Tym samym orzeczenia wydane w trybie art. 40 § 1 w brzmieniu po 27 marca 2012 r. nie można też utożsamiać z orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji, o którym mowa w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji. Przyczyny te zdecydowały o odmowie nadania dalszego biegu skardze. W zażaleniu skarżący nie zdołał podważyć podstaw tej odmowy.

Zdaniem Trybunału, wyjaśnienia wymaga również to, jaka jest różnica pomiędzy postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Wydział II Karnego z 17 listopada 2011 r. (sygn. akt II AKa 177/11) a postanowieniem Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z 24 kwietnia 2012 r. Postanowienie sądu apelacyjnego skierowane jest do Sądu Okręgowego w Warszawie, orzekającego w sprawie o sygn. XVIII K 359/09, a postanowienie Sądu Najwyższego – do sędziów, którzy złożyli zażalenie na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału II Karnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie odmawiające przyjęcia do rozpoznania ich zażaleń na postanowienie wytykowe. To, że skarżący został imiennie wymieniony jako jeden z sędziów składających zażalenie, jest więc prawidłowe, ale w żaden sposób niezwiązane z postanowieniem wytykowym. Sąd Najwyższy nie rozstrzygał o zasadności udzielenia sądowi wytyku, lecz o zasadności odmowy przyjęcia do rozpoznania zażalenia na wytyk złożonego przez skarżącego (sędziego).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 277

### **POSTANOWIENIE** z dnia 2 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 209/12**

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

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.Ch.,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 21 sierpnia 2012 r. reprezentowany przez pełnomocnika z urzędu A.Ch. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją „umowy międzynarodowej obowiązującej jako powszechnie przyjęty zwyczaj międzynarodowy, na podstawie której obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej odmawia się jurysdykcji krajowej w sprawach czynów niedozwolonych popełnionych przez państwo obce w czasie działań wojennych”. Wobec tak ujętego przedmiotu skargi konstytucyjnej skarżący sformułował zarzut niezgodności z art. 8, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 oraz art. 89-91 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Istotę zarzucanej niezgodności skarżący upatruje w tym, że „za obowiązującą normę prawną, na podstawie której odmówiono obywatelowi RP [prawa] do sprawiedliwego jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, uznano powszechnie obowiązujący zwyczaj międzynarodowy, który sądy w RP stosują w pierwszej instancji przed Konstytucją i przepisami ustaw oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Postanowieniem z 22 grudnia 2008 r. (sygn. akt I C 1147/08) Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił pozew skarżącego o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa – Republice Federalnej Niemiec i Stanom Zjednoczonym Ameryki. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji – powołując się na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – stwierdził, że w sprawie należało przyjąć istnienie immunitetu jurysdykcyjnego strony pozwanej. Zdaniem sądu „zasada ograniczonego immunitetu jurysdykcyjnego odzwierciedlona w zwyczaju międzynarodowym stoi na przeszkodzie pozwaniu państwa niemieckiego przed sądem polskim za czynności dokonane przez Niemcy w ramach *impe-rium*”. Zażalenie skarżącego na opisane wyżej orzeczenie zostało odrzucone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny z 7 września 2009 r. (sygn. akt I ACz 1393/09). Sąd II instancji w całości podtrzymał pogląd dotyczący niedopuszczalności pozwania państwa niemieckiego przed sądem polski za szkody, których źródłem były operacje wojenne prowadzone w czasie II wojny światowej. Skarżący wystąpił ze skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego, Sąd ten nie przyjął jednak skargi do rozpoznania (postanowienie z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt I CSK 504/10). Sąd Najwyższy podkreślił, że problem występujący w sprawie skarżącego znalazł swoje rozwiązanie w postanowieniu Sądu Najwyższego z 29 października 2010 r. (sygn. akt IV CSK 465/09), w którym skład orzekający nawiązał w szerokim zakresie m.in. do orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyjaśnił również, że na gruncie przepisów art. 1103 i art. 1111-1116 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) przeciwko jurysdykcji krajowej przemawia wyłączenie wynikające z immunitetu jurysdykcyjnego. Tego rodzaju immunitet znajduje zaś podstawę w powszechnie przyjętym zwyczaju międzynarodowym, którego obowiązywanie w Polsce wynika z zasady wyrażonej w art. 9 Konstytucji.

Skarżący wystąpił z wnioskiem o przyznanie mu pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Na podstawie postanowienia z 25 kwietnia 2012 r. (sygn. akt I Co 1157/12), wydanego przez referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi-Północ – I Wydział Cywilny, skarżącemu został wyznaczony pełnomocnik z urzędu. Skarga konstytucyjna skarżącego została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego 21 sierpnia 2012 r.

Uzasadniając szczegółowo zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący wskazał na niezgodność stanowiska zajętego przez sądy orzekające w jego sprawie z przepisami Konstytucji dotyczącymi źródeł prawa. Następnie przytoczył treść art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), w którym sformułowany został obowiązek dokładnego określenia przez skarżącego przedmiotu wnoszonej skargi konstytucyjnej. Skarżący wyjaśnił w związku z tym, że nie może dokładnie określić zaskarżanego przepisu, a jedynie wskazać zwyczaj międzynarodowy jako podstawę prawną przyznania państwu obcemu immunitetu przed polskimi sądami. Przeciwnie temu właśnie zwyczajowi skarżący skierował zarzut niezgodności z art. 8, art. 87 ust. 1 i art. 89-91 Konstytucji. W przekonaniu skarżącego stosowanie przez sądy „powszechnego zwyczaju międzynarodowego” prowadzi do naruszenia prawa do sądu, jak również godzi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący zastrzegł, że znana jest mu treść art. 9 Konstytucji, ale jego zdaniem zasada tam wyrażona nie może prowadzić do uznania za źródło prawa także zwyczaju. Konsekwencją takiego uznania byłoby bowiem przyjęcie pierwszeństwa „zwyczaju międzynarodowego” przed samą Konstytucją. W końcowej części uzasadnienia skarżący odniósł się także do stanowiska przedstawionego w postanowieniu Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2010 r. i podkreślił niejednolitą praktykę państw odnośnie do uznawania wskazanego w skardze zwyczaju.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie przez skarżącego ze skargi konstytucyjnej uzależnione jest od dopełnienia wymogów przewidzianych w ustawie. Precyzująca je ustawa o TK nałożyła na skarżącego szereg powinności, m.in. uzależniła skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej od dochowania terminu. W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK wystąpienie ze skargą konstytucyjną dopuszczalne jest w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku sądowego, wyczerpującego przysługującą w sprawie drogę prawną. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału poglądem, w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych wymóg ten oznacza konieczność doprowadzenia przez skarżącego do wydania orzeczenia przez sąd II instancji. Wraz z doręczeniem tego orzeczenia skarżącemu rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Bez wpływu na bieg tego terminu pozostaje natomiast skorzystanie przez skarżącego z nadzwyczajnego środka prawnego, jakim jest skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (zob. np. postanowienia TK z: 6 czerwca 2001 r., Ts 7/01, OTK ZU nr 5/B/2001, poz. 148; 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 16 maja 2007 r., Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 123; 16 maja 2007 r., Ts 99/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119; 13 sierpnia 2010 r., Ts 20/10, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 464).

W analizowanej sprawie należy stwierdzić, że skarga konstytucyjna została wniesiona po upływie terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Bieg tego terminu rozpoczął się bowiem wraz z doręczeniem skarżącemu orzeczenia sądu II instancji, tzn. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 września 2009 r. Podjęta przez pełnomocnika skarżącego próba wzruszenia tego orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego (wniesioną 17 sierpnia 2010 r.), nie miała już wpływu na bieg i upływ ustawowego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Bez takiego wpływu pozostały także podjęte przez skarżącego starania o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że w skardze konstytucyjnej wadliwie został określony przedmiot kontroli, jaką – w świetle zarzutów skarżącego – miałby przeprowadzić Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z przyjętą przez ustrojodawcę konstrukcją skargi konstytucyjnej jej przedmiotem może być wyłącznie ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego zostało wydane ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego. Skarga jest więc w istocie środkiem zainicjowania tzw. pionowej (hierarchicznej) kontroli norm prawnych, w której Konstytucja pozostaje wyłącznym i jedynym wzorcem, nie zaś przedmiotem kontroli Trybunału. Precyzując to założenie art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK zobowiązuje skarżącego do wskazania przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, względem którego formułuje on zarzut niezgodności z Konstytucją.

Tymczasem analiza wniesionej skargi prowadzi do wniosku, że zarzuty skarżącego – mimo nieco skomplikowanego ich ujęcia – w istocie skierowane zostały przeciwko procesowym następstwom zasady wyrażonej w art. 9 Konstytucji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Jak to podkreśliły w swoich rozstrzygnięciach sądy orzekające w sprawie skarżącego (w tym również Sąd Najwyższy) – ograniczający jurysdykcję krajową – immunitet jurysdykcyjny czerpie swoją podstawę ze zwyczaju międzynarodowego, będącego elementem składowym prawa międzynarodowego wiążącego państwo polskie. Istota zarzutów sformułowanych przez skarżącego wiąże się natomiast z problemem wzajemnej relacji, w jakiej pozostaje powołana wyżej zasada z unormowaniami konstytucyjnymi dotyczącymi problematyki tzw. stanowionych źródeł prawa (w tym również ratyfikowanych umów międzynarodowych). Jest to jednak zagadnienie odnoszące się do przepisów zamieszczonych w tym samym akcie normatywnym, jakim jest Konstytucja. Tego rodzaju zarzut nie mieści się więc w zakresie właściwości orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Należy zauważyć, że przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżący nie uczynił także przepisów k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym w chwili orzekania w jego sprawie) dotyczących jurysdykcji krajowej, których zakres zastosowania został wyznaczony wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym. W myśl zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK, Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej, co wyklucza samodzielne (z inicjatywy Trybunału) modyfikowanie przedmiotu wniesionej skargi konstytucyjnej.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 1 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 278

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 209/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Andrzej Wróbel – sprawozdawca  
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.Ch.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 21 sierpnia 2012 r. reprezentowany przez pełnomocnika z urzędu A.Ch. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją „umowy międzynarodowej obowiązującej jako powszechnie przyjęty zwyczaj międzynarodowy, na podstawie której obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej odmawia się jurysdykcji krajowej w sprawach czynów niedozwolonych popełnionych przez państwo obce w czasie działań wojennych”. Tak ujętemu przedmiotowi skargi konstytucyjnej skarżący zarzucił niezgodność z art. 8, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 oraz art. 89-91 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Postanowieniem z 2 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, że skarga konstytucyjna została wniesiona z przekroczeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Przekroczenie terminu wynikało z wystąpienia przez skarżącego ze skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego od – wyczerpującego przysługującą w sprawie drogę prawną – orzeczenia sądu II instancji, tj. postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 września 2009 r. (sygn. akt I ACz 1393/09). Na mocy tego wyroku oddalone zostało zażalenie skarżącego od postanowienia sądu I instancji, odrzucającego jego pozew o odszkodowanie skierowany przeciwko Skarbowi Państwa – Republice Federalnej Niemiec i Stanom Zjednoczonym Ameryki. Jak ustalił Trybunał, wystąpienie przez skarżącego ze skargą kasacyjną nastąpiło już poza zakresem drogi prawnej, przysługującej w sprawie, w związku z którą sformułowane zostały zarzuty skargi konstytucyjnej, co tym samym spowodowało przekroczenie terminu do skorzystania z tego rodzaju środka ochrony wolności i praw. Niezależnie od powyższej okoliczności Trybunał zakwestionował określony przez skarżącego przedmiot skargi konstytucyjnej. Zdaniem Trybunału zarzuty skarżącego skierowane zostały przeciwko procesowym następstwom zasady wyrażonej w art. 9 Konstytucji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Istota zarzutów skargi wiązała się więc z problemem wzajemnej relacji, w jakiej pozostaje powołana wyżej zasada ustrojowa z unormowaniami konstytucyjnymi dotyczącymi tzw. stanowionych źródeł prawa (w tym również ratyfikowanych umów międzynarodowych). Jest to jednak zagadnienie odnoszące się do przepisów zamieszczonych w jednym akcie normatywnym, jakim jest Konstytucja, a to oznaczało, że zarzut skarżącego nie mieścił się w zakresie właściwości orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Zażalenie na powyższe postanowienie skierował do Trybunału Konstytucyjnego pełnomocnik skarżącego. W zażaleniu skarżący podniósł, że zarzut przekroczenia terminu do wniesienia skargi opiera się na niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o TK dotyczących tego wymogu formalnego skargi. Jego zdaniem sformułowanie ustawowe o „przysługującej w sprawie drodze prawnej” obejmuje swoim zakresem również postępowanie w sprawie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, a wydane w jego efekcie orzeczenie Sądu Najwyższego jest jedną z form rozstrzygnięć wymienionych w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Wadliwe było zatem przyjęcie w zaskarżonym postanowieniu, że skarga konstytucyjna została wniesiona do Trybunału z przekroczeniem ustawowego terminu. Ponadto skarżący stwierdził, że w złożonej skardze wskazał art. 1111-1116

ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) jako podstawę prawną orzeczeń wydanych w jego sprawie przez sądy. Na potwierdzenie przytoczył *passus* z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2010 r. (sygn. akt I CSK 504/10). Skarżący podkreślił, że złożoność podniesionego w skardze zagadnienia wynika z faktu potwierdzenia przez sądy stanowiska o braku przepisu prawa, który przyznawałby immunitet państwu obcemu. Oznacza to, że podstawą dla takiego immunitetu nie są przepisy k.p.c., lecz zwyczaj międzynarodowy. W ocenie skarżącego niewskazanie powołanych wyżej unormowań k.p.c. w części wstępnej skargi konstytucyjnej nie powinno być uznane za brak wypełnienia wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty zażalenia nie zasługują na uwzględnienie.

Podstawową przesłanką, samoistnie przesądzającą o konieczności odmowy nadania skardze dalszego biegu, było stwierdzenie wniesienia skargi po upływie ustawowego terminu do korzystania z tego środka ochrony wolności i praw. Wbrew twierdzeniom zawartym w zażaleniu Trybunał prawidłowo i zgodnie z utrwaloną linią swojego orzecznictwa zastosował w odniesieniu do analizowanej skargi unormowanie art. 46 ust. 1 ustawy o TK. W orzeczeniach w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał wielokrotnie wskazywał na potrzebę prawidłowej interpretacji powołanego wyżej przepisu ustawy o TK. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na konieczność łącznego uwzględnienia obydwu przesłanek określonych w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Stanowią je wyczerpanie przysługującej w sprawie drogi prawnej oraz wniesienie skargi konstytucyjnej w stosownym terminie, którego bieg rozpoczyna się od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Podkreślenia wymaga przy tym charakter wyliczenia zawartego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Po pierwsze, wyliczenie to ma charakter nieprzypadkowy – podkreśla priorytet prawomocnego orzeczenia sądowego, do uzyskania którego skarżący powinien dążyć w danej sprawie. Po drugie, ustawodawca zaakcentował w ten sposób, że skarga konstytucyjna powinna być kierowana już w sytuacji, gdy wydany prawomocny wyrok wyczerpał przysługującą w sprawie drogę prawną. Należy podkreślić, że podejmowane przez skarżącego próby podważenia prawomocnego orzeczenia sądowego, prowadzące do uzyskania dalszych „prawomocnych wyroków” lub innych „ostatecznych rozstrzygnięć”, nie mają już wpływu na bieg terminu do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Ten zaś rozpoczyna się wraz z doręczeniem rozstrzygnięcia wyczerpującego przewidzianą w danej sprawie drogę prawną. Do jej wyczerpania – w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK – dochodzi w momencie uzyskania prawomocnego orzeczenia w konsekwencji skorzystania z przysługujących skarżącemu zwyczajnych środków odwoławczych. Wystąpienie przez skarżącego z innymi środkami zaskarżenia, tzw. nadzwyczajnymi środkami (np. skarga kasacyjna w sprawach cywilnych), wykracza poza ramy „drogi prawnej”, o której mowa w przywołanym przepisie (zob. postanowienia TK z: 25 lipca 2006 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 55; 15 lutego 2007 r. i 16 maja 2007 r., Ts 144/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 129 i 130; 13 lutego 2007 r., Ts 162/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 15; 4 października 2007 r., Ts 47/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 67; 27 listopada 2007 r., Ts 107/07, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 39; 27 listopada 2007 r., Ts 284/06, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 60). Skarga kasacyjna wniesiona od prawomocnego rozstrzygnięcia sądu II instancji w sprawach rozpatrywanych w trybie postępowania cywilnego nie mieści się więc w ramach tzw. zwyczajnych środków odwoławczych, których wniesienie jest z jednej strony warunkiem *sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, z drugiej zaś wyznacza moment (data doręczenia ostatniego z nich), od którego biegnie trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Z uwagi na okoliczności sprawy, w związku z którą została wniesiona analizowana skarga konstytucyjna, w pełni uprawnione było więc przyjęcie przekroczenia terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 (także w zw. z art. 48 ust. 2 zdanie drugie) ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny prawidłowo odniósł się również do sposobu określenia przez skarżącego przedmiotu wniesionej skargi konstytucyjnej. Wbrew twierdzeniom zażalenia jako przedmiot zaskarżenia nie zostały wskazane przepisy k.p.c. Ich powołanie nastąpiło – podobnie jak w treści zażalenia – jedynie w związku z przytoczeniem przez skarżącego motywów orzeczenia Sądu Najwyższego, z czego bynajmniej nie wynikało jeszcze jednoznacznie, że skarżący pragnie uczynić je przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej. Zarówno z *petitum* skargi, jak i jej uzasadnienia wynikało zaś bezpośrednio, że skarżący chce poddać kontroli konstytucyjności zwyczaj międzynarodowy, do którego respektowania zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską zasada wyrażona w art. 9 Konstytucji.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 279

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 września 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 219/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P.R. w sprawie zgodności: art. 493 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 ust. 1 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.),

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 10 września 2012 r. P.R. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 493 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej k.p.c.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381; dalej: nowelizacja) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 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).

Skargę sformułowano na podstawie następującego stanu faktycznego. W dniu 1 sierpnia 2011 r. Sąd Okręgowy w Łomży – Wydział I Cywilny (sygn. akt I Nc 18/11) nakazał skarżącemu (będącemu pozwanym w tej sprawie), by zapłacił powodowi – w związku z wypełnieniem przez niego weksla gwarancyjnego *in blanco* – kwotę 81340,43 zł wraz z odsetkami i kosztami postępowania. W zarzutach od nakazu zapłaty skarżący podniósł, że nie było podstaw do wypełnienia weksla, ponieważ prawidłowo wykonał swoje zobowiązanie wobec powoda. Sąd podzielił jednak stanowisko powoda i wyrokiem z 29 grudnia 2011 r. (sygn. akt I C 663/11) utrzymał w mocy nakaz zapłaty. Skarżący wniósł apelację od powyższego wyroku, którą Sąd Apelacyjny w Białymstoku – I Wydział Cywilny oddalił – po uprzednim uzupełnieniu postępowania dowodowego o dowód z zeznań skarżącego (wyrok z 25 maja 2012 r., sygn. akt I ACa 184/12).

Zdaniem skarżącego zaskarżony przepis, nakazując sądowi pominięcie spóźnionych twierdzeń i dowodów, wprowadza zbyt duży rygoryzm, który prowadzi do naruszenia prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a tym samym faktycznie zamyka drogę sądową (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Jak stwierdził skarżący – w jego sprawie doszło również do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Skarżący podniósł, że wskazane przez niego na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego okoliczności dotyczące nieprawidłowego wypełnienia weksla *in blanco* zostały przez sądy obu instancji pominięte jako spóźnione. Został on tym samym pozbawiony prawa do merytorycznego rozpoznania swoich zarzutów i możliwości efektywnej obrony przed nieuzasadnionymi – jego zdaniem – roszczeniami powoda.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2013 r. skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi, tj: określenia przedmiotu skargi; wskazania, jakie dokładnie jego prawa i wolności konstytucyjne wyrażone w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone; oraz doręczenia pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i reprezentowania skarżącego w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym.

W piśmie z 25 stycznia 2013 r. skarżący sprecyzował, że przedmiotem jego skargi jest art. 493 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania



cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z tym przepisem „Pismo zawierające zarzuty wnosi się do sądu, który wydał nakaz zapłaty. W piśmie pozwany powinien wskazać, czy zaskarża nakaz w całości czy w części, przedstawić zarzuty, które pod rygorem ich utraty należy zgłosić przed wdnaniem się w spór, oraz pozostałe zarzuty przeciwko żądaniu pozwu, a także wszystkie okoliczności faktyczne i dowody na ich potwierdzenie”. Skarżący podkreślił, że zaskarżona regulacja doprowadziła do tego, że sąd pominął zgłoszone przez niego zarzuty od nakazu zapłaty, w wyniku czego zaniechał wszechstronnego zbadania sprawy. Jak stwierdził następnie, doszło zatem do naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, ponieważ nie mógł on przedstawić swoich racji. Ponadto skarżący podniósł, że „nieodzownym” elementem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji) jest realna możliwość przedstawienia przez stronę swojej argumentacji, z którą koreluje obowiązek dokonania jej rzetelnej oceny przez sąd. Ukształtowanie procedury przez zakwestionowany przepis uniemożliwia – jego zdaniem – pozwanemu (także temu działającemu bez profesjonalnego pełnomocnika) przedstawienie nowej argumentacji na późniejszym etapie postępowania – bez względu na przyczynę opóźnienia. Opisane naruszenie ma – według skarżącego – odzwierciedlenie w następującym fragmencie uzasadnienia sądu drugiej instancji: „(...) zarzuty dotyczące prawidłowości weksla powinny zostać przedstawione przez pozwanego w zarzutach od nakazu zapłaty”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw, który musi spełniać wiele przesłanek warunkujących jego dopuszczalność. Zasadniczo przesłanki zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji i doprecyzowane w art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji sformułowanie „orzekł ostatecznie” jednoznacznie wskazuje, że warunkiem wniesienia skargi jest nie tylko wyczerpanie drogi prawnej w wyniku skorzystania ze wszystkich środków zaskarżenia przewidzianych prawem, ale także uzyskanie ostatecznego orzeczenia o określonych w Konstytucji wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę konstytucyjną, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Brzmienie art. 79 ust. 1 Konstytucji przesądza zatem o niedopuszczalności nadania biegu skardze, gdy skarżący nie ma orzeczenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu.

Trybunał stwierdza, że złożona skarga nie spełnia warunków formalnych, co uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu. Zasadniczym powodem odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej jest to, że zaskarżony przepis nie był podstawą rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych.

Trybunał zwraca uwagę na to, że fragment uzasadnienia sądu drugiej instancji, zacytowany w piśmie uzupełniającym braki formalne, został przez skarżącego wyjęty z kontekstu. Przytoczone zdanie ma charakter ogólny i jest jedynie wprowadzeniem do dalszych – już konkretnych – rozważań sądu, poczynionych w sprawie skarżącego. Po omówieniu specyfiki postępowania nakazowego i zarzutów, jakie może stawiać dłużnik wekslowy, sąd stwierdził, że skarżący przedstawił zarzuty oparte na stosunku podstawowym (dopuszczalne w jego sprawie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe [Dz. U. RP Nr 37, poz. 282, ze zm.], ponieważ weksel nie został indosowany). Wszystkie one zostały rozpoznane przez sąd pierwszej instancji, który przeprowadził gruntowną analizę stosunku zobowiązaniowego łączącego strony. Sąd ten rozważał przede wszystkim, czy skarżący spełnił warunki umowy o dofinansowanie hodowli pszczoł, a także (m.in.) czy osoby dokonujące kontroli miały upoważnienie do jej przeprowadzenia, czy prawidłowo zawiadomiły o niej skarżącego, czy skarżący został wprowadzony w błąd i czy protokół kontrolny został prawidłowo wypełniony. Rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji zweryfikował następnie – w granicach wyznaczonych przez apelację skarżącego – sąd drugiej instancji. Sąd ten przeprowadził nawet uzupełniające postępowanie dowodowe (przesłuchał skarżącego). Nie wpłynęło to jednak na dokonanie odmiennej oceny wywiązania się przez skarżącego ze swoich zobowiązań. Trybunał zauważa przy tym, że sąd drugiej instancji rozpoznał merytorycznie wszystkie zarzuty apelacji i żadnego z nich nie uznał za niedopuszczalny z przyczyn formalnych.

Niezależnie od powyższego Trybunał zauważa, że zaskarżony przepis nie wprowadzał rygору prekluzji w zakresie zgłaszanych zarzutów, z wyjątkiem tych, które pod rygorem ich utraty należy zgłosić przed wdnaniem się w spór, np. zarzutu nieprawidłowego określenia wartości przedmiotu sporu – art. 25 § 2 k.p.c. (zob. wyrok SN z 28 stycznia 2005 r., sygn. akt V CK 380/04, *LEX nr 359435*). Kwestionowany przez skarżącego rygoryzm wynikał z art. 495 § 3 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji. W myśl tego przepisu okoliczności faktyczne, zarzuty i wnioski dowodowe niezgłoszone w piśmie zawierającym zarzuty od nakazu zapłaty mogły być rozpoznawane jedynie wtedy, gdy strona wykazała, że nie mogła z nich skorzystać wcześniej, lub gdy potrzeba ich powołania

wynikła później. Zaskarżony art. 493 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji nie wyrażał zatem kwestionowanej przez skarżącego zasady prekluzji, co oznacza, że przedmiot skargi konstytucyjnej nie został przez skarżącego określony prawidłowo w kontekście postawionych zarzutów niezgodności z Konstytucją.

Na tej podstawie Trybunał stwierdza również, że skarżący nie ma racji, podnosząc, iż na gruncie zaskarżonego przepisu okoliczności niezgłoszone w zarzutach od nakazu zapłaty nie mogły być podnoszone na dalszym etapie postępowania bez względu na przyczynę zaniechania ich wcześniejszego powołania. W myśl art. 493 § 1 w zw. z art. 495 § 3 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji pozwany mógł wskazać nowe zarzuty, okoliczności faktyczne i dowody, jeśli nie było to możliwe na etapie wnoszenia zarzutów od nakazu zapłaty lub potrzeba ich zgłoszenia pojawiła się później (np. w związku z wniesieniem przez powoda pisma procesowego w odpowiedzi na pismo pozwanego zawierające zarzuty).

W odniesieniu do wzorców konstytucyjnych przywołanych w skardze Trybunał zauważa, że w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej podstawą kontroli aktów normatywnych są przepisy obowiązującej Konstytucji dotyczące wolności i praw człowieka i obywatela. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji w zakresie orzekania o zgodności przepisów z umowami międzynarodowymi.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 280

### **POSTANOWIENIE** z dnia 9 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 219/12**

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

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej P.R.,

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

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 10 września 2012 r. P.R. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 493 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381; dalej: nowelizacja) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 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.).

Postanowieniem z 5 września 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z uwagi na to, że zaskarżony przepis nie był podstawą rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału skarga nie spełniła zatem wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W zażaleniu na to postanowienie skarżący podniósł, że gdyby nie regulacja zawarta w art. 493 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji, sądy, które orzekały w jego sprawie, nie pominęłyby zgłoszonego przez skarżącego zarzutu nieprawidłowego wypełnienia weksla *in blanco* przez jego przeciwnika procesowego. Skarżący ponownie zacytował zdanie z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku odnoszące się do momentu przedstawienia zarzutów dotyczących prawidłowości wystawienia weksla. Skarżący wywiódł z powyższego, że Sąd Apelacyjny w Białymstoku na podstawie zaskarżonego przepisu oddalił jego wnioski dowodowe i zarzuty, co pozbawiło go prawa do wnikliwego, merytorycznego rozpoznania sprawy. Według skarżącego art. 493 § 1 k.p.c. w obowiązującym brzmieniu jest znacznie mniej rygorystyczny, ponieważ stanowi, że „Sąd pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich w zarzutach bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności”. Ponadto, skarżący wskazał, że również obecnie obowiązujące regulacje wynikające z art. 207 § 5 i art. 217 § 2 k.p.c. przewidują bardziej elastyczny mechanizm gromadzenia materiału dowodowego w postępowaniu. Zdaniem skarżącego oba orzekające w jego sprawie sądy pominęły – na podstawie zaskarżonego przepisu – zgłoszone przez niego wnioski i zarzuty jako spóźnione, a tym samym naruszyły przysługujące mu prawo do sądu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK, skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada – w zakresie zarzutów sformułowanych w zażaleniu – czy w wydanym postanowieniu prawidłowo ustalił przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

2. Trybunał podkreśla, że przedmiotem skargi może stać się wyłącznie przepis stanowiący podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach konstytucyjnych skarżącego. Sformułowane w rozpatrywanej skardze, a powtórzone w zażaleniu twierdzenie, że art. 493 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji był podstawą rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, skarżący opiera na wyjętym z kontekstu zdaniu tego sądu. Słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w zakwestionowanym postanowieniu, że przytoczony przez skarżącego fragment uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku ma charakter ogólny i jest jedynie wprowadzeniem do dalszych – już konkretnych – poczynionych w sprawie skarżącego rozważań sądu. Trybunał ustalił, że z dołączonych do skargi wyroków sądów obu instancji i ich uzasadnień wynika, że wszystkie zgłoszone przez skarżącego zarzuty zostały przez te sądy rozpoznane. Sądy nie zastosowały zatem rygoru prekluzji względem skarżącego.

3. Trybunał prawidłowo uznał, że zakwestionowany przez skarżącego mechanizm prekluzji dowodowej wynikał z art. 495 § 3 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji, nie zaś z zaskarżonego przepisu. Trybunał zwraca uwagę, że art. 495 § 3 k.p.c. miał następujące brzmienie: „Okoliczności faktyczne, zarzuty i wnioski dowodowe niezgłoszone w pozwie albo w piśmie zawierającym zarzuty od nakazu zapłaty mogą być rozpoznawane jedynie wtedy, gdy strona wykaże, że nie mogła z nich skorzystać wcześniej lub gdy potrzeba ich powołania wynika później”. Skarżący nie tylko zatem wyjął z kontekstu zdanie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, przypisując mu skutki, które nie mają odzwierciedlenia w rzeczywistości, lecz także nieprawidłowo wskazał art. 493 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji jako przepis wyrażający kwestionowaną przez niego zasadę prekluzji dowodowej (która – jak zarzucił – ograniczała w czasie możliwość podnoszenia zarzutów dotyczących prawidłowości wypełnienia weksla *in blanco*).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 281

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 kwietnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 220/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.K. w sprawie zgodności:

§ 32 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494, ze zm.) z art. 30, art. 40 i art. 41 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 10 września 2012 r. A.K. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności § 32 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) z art. 30, art. 40 i art. 41 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna sformułowana została w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący jest tymczasowo aresztowany i przebywa w areszcie śledczym. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Gdańsku pismem z dnia 24 marca 2011 r. (l. dz. OI/OP-0510/34/17/11/2752) uznał za bezzasadne zarzuty skarżącego zawarte w skardze dotyczącej znajdującego się w porządku wewnętrznym aresztu śledczego w Wejherowie zapisu o dodatkowej kąpieli dla zatrudnionych osadzonych. Skarżący zaskarżył sposób rozpatrzenia sprawy przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Gdańsku. W odpowiedzi z 14 czerwca 2011 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie (BPR-0510/34/44,45/11) poinformował skarżącego, że nie ma podstaw do uznania zarzutów za zasadne i w zakresie działalności służby ochronnej oraz służby penitencjarnej nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z czym skarga była bezzasadna. Skarżący zakwestionował stanowisko tego organu, wnosząc 29 stycznia 2012 r. skargę do Ministra Sprawiedliwości. Skargę tę przekazano do Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie, który w piśmie z 20 marca 2012 r. (BPR(s)-0510/1450/2/12) poinformował, że „zarzut dotyczący niewłaściwej realizacji kąpieli przez administrację Zakładu Karnego w Sztumie (...) [był już] przedmiotem prowadzonych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej czynności wyjaśniających (...). O poczynionych ustaleniach poinformowano (...) pismem BPR-0510/34/44,45/11 z 14 czerwca 2011 r. (...) W obecnej skardze (...) [nie wskazano] żadnych nowych okoliczności bądź faktów uzasadniających przeprowadzenie nowego postępowania skargowego lub podjęcie dodatkowych czynności wyjaśniających”.

W przekonaniu skarżącego zakwestionowany § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. narusza godność człowieka (art. 30 Konstytucji) i jest sprzeczny z zakazem poddawania torturom, okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu oraz zakazem stosowania kar cielesnych (art. 40 Konstytucji). Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z konstytucyjnymi gwarancjami dla zatrzymanego i zasadami stosowania tymczasowego aresztowania (art. 41 ust. 3 Konstytucji). Zdaniem skarżącego możliwość odbycia jednej ciepłej kąpieli w tygodniu, „wykraczając (...) poza izolacyjne funkcje tymczasowego aresztowania, czyni z tego środka zapobiegawczego środek w istocie represyjny. (...) [Tymczasem] warunki takiego pozbawienia wolności muszą być co najmniej humanitarne, a nawet – po prostu – wygodne”. Ponadto, jak wskazuje skarżący, „warunki osadzenia, reglamentowane przez § 32 ust. 4 (...) rozporządzenia [z 2003 r.] wywołały u skarżącego cierpienie, poczucie niższości i upokorzenia, które nie pozostało bez wpływu na jego zdrowie fizyczne i psychiczne. Taki stan rzeczy stanowi (...) poniżające traktowanie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna inicjuje procedurę, której celem jest zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego.

Skargą konstytucyjną objęto § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r., który stanowi: „tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli. Tymczasowo aresztowany zatrudniony przy pracach brudzących korzysta z odpowiednio częstszych kąpeli. Kąpiel tymczasowo aresztowanego chorego odbywa się według wskazań lekarza”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący źródło naruszenia przysługujących mu praw konstytucyjnych upatruje w stosowaniu zakwestionowanego przepisu w danym zakładzie karnym, w którym został osadzony jako tymczasowo aresztowany. Wskazuje na to sam skarżący, podkreślając, że § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. wprowadza „możliwość ograniczenia tymczasowo aresztowanemu ciepłej kąpeli do jednej w tygodniu” (s. 13 skargi). Sformułowane argumenty odnoszą się do sfery stosowania, a nie stanowienia prawa. Nie budzi bowiem wątpliwości, że zakwestionowany § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. przewiduje, w ramach istniejących warunków organizacyjno-technicznych, możliwość częstszej kąpeli niż raz w tygodniu. Ze względu na kognicję Trybunału Konstytucyjnego określoną w art. 188 pkt 5 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji niedopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie tak sformułowanych przez skarżącego zarzutów, które dotyczą stosowania prawa.

Trybunał przypomina, że: „skarga konstytucyjna wedle Konstytucji nie jest skargą »na rozstrzygnięcie«, lecz skargą »na przepis«. Gdy przyczyną zarzucanego naruszenia jest niekonstytucyjne zastosowanie lub zinterpretowanie przepisu zgodnego z Konstytucją – skarga nie służy. Kształtuje to w szczególny sposób dowodowe powinności skarżącego: nawet bowiem wykazanie istnienia związku koniecznego (typu *conditio sine qua non*) między zarzucanym naruszeniem wolności (praw) konstytucyjnych a rozstrzygnięciem, które ów skutek spowodowało, nie jest tożsame z dowodem, że przyczyną zarzucanego naruszenia jest niekonstytucyjność samego przepisu będącego prawną podstawą rozstrzygnięcia. Niezbędne jest bowiem wykazanie, że związek ten istnieje między brakiem konstytucyjności przepisu a naruszeniem prawa lub wolności” (wyrok TK z 15 października 2002 r., SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65).

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że oczywiście bezzasadne są twierdzenia skarżącego, zgodnie z którymi brak możliwości w konkretnym stanie faktycznym wzięcia ciepłej kąpeli częściej niż raz w tygodniu stanowi „niedopuszczalną restrykcję w stosunku do podejrzanego”, a przez to narusza prawo do traktowania humanitarnego i godność.

Po pierwsze, treść zakwestionowanego przepisu, skierowanego do tymczasowo aresztowanych przebywających w areszcie tymczasowym, a dotyczącego częstotliwości ciepłej kąpeli, ma charakter organizacyjny, nie zaś represyjny. Służy on bowiem zapewnieniu właściwego porządku, umożliwieniu przeprowadzenia czynności niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania zakładu, w którym odbywany jest areszt. Fakt, że istnieje możliwość korzystania z częstszych niż raz w tygodniu kąpeli, jest kolejnym dowodem wskazującym na organizacyjno-porządkowy, a nie represyjny i mający naruszać godność aresztowanego charakter § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. (por. postanowienie TK z 21 września 2011 r., Ts 220/10, niepubl., dostępne pod adresem: [www.tribunal.gov.pl](http://www.tribunal.gov.pl)).

Po drugie, należy mieć na względzie, że status i uprawnienia tymczasowo aresztowanego nie mogą być oceniane w oderwaniu od sytuacji prawnej innych osób, którym zapewnia się minimalne warunki bytowe, w tym pomieszczenie mieszkalne finansowane ze środków publicznych. Skarżący zauważa wprawdzie, że „traktowanie humanitarne musi uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka, z uwzględnieniem przeciętnego poziomu życia w danym społeczeństwie”, ale na tej podstawie konstruuje prawo tymczasowo aresztowanego do „codziennej toalety”, a *de facto* do codziennej ciepłej kąpeli. Tymczasem punktem odniesienia nie powinny być przeciętne, ale minimalne warunki bytowe.

Należy w związku z tym zwrócić uwagę na definicje zawarte w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: u.o.p.l.). Odnoszą się one do lokali socjalnych, zamiennych lub pomieszczeń tymczasowych, w których może być umieszczona osoba eksmitowana z dotychczas zajmowanego lokalu lub pomieszczenia, jeśli nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu (por. art. 1146 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.]).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 u.o.p.l. lokal zamienny to lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek

ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m<sup>2</sup> powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m<sup>2</sup> tej powierzchni. Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 5 u.o.p.l. pod pojęciem lokalu socjalnego należy rozumieć lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Z kolei, jak stanowi art. 2 ust. 1 pkt 5a u.o.p.l., tymczasowe pomieszczenie to pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do dostępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane.

Przytoczone przepisy jednoznacznie wskazują, że określone w nich minimalne warunki bytowe nie różnią się w zakresie poziomu sanitarnego od warunków zapewnianych osobom tymczasowo aresztowanym. W pewnych sytuacjach to osoby eksmitowane, umieszczane następnie w pomieszczeniach tymczasowych, zajmują lokale o gorszym standardzie.

Poza wskazanymi argumentami za odmową nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu przemawiają także dwie przesłanki formalne.

Po pierwsze, wątpliwości budzi to, czy skarżący uzyskał ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie w przywołanym już wyroku o sygn. akt SK 25/07 Trybunał opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia „ostateczne orzeczenie”, ale w tamtej sprawie skarżący złożył skargę do sądu penitencjarnego na pismo administracji zakładu karnego, a następnie zakwestionował zarządzenie sądu penitencjarnego. Postanowienie sądu okręgowego wskazane w tamtym postępowaniu spełniało warunki ostatecznego orzeczenia wynikające z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 r. Nr 102 poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący nie zakwestionował decyzji organu postępowania wykonawczego (pisma Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Gdańsku z 24 marca 2011 r.) w trybie wynikającym z art. 7 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.). Wniósł jedynie skargę na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. Nr 151, poz. 1467). Pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie z 14 czerwca 2011 r. nie odpowiada zaś warunkom orzeczenia wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Brak ostatecznego orzeczenia jest natomiast samoistną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Po drugie, nawet jeśli wykluczy się konieczność wniesienia skargi do sądu penitencjarnego i uznać – co jest wysoce wątpliwe – pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie z 14 czerwca 2011 r. (BPR-0510/34/44,45/11) za decyzję organu II instancji, to skarżący niezasadnie wnosił skargę na to rozstrzygnięcie do „organu III instancji”, czyli Ministra Sprawiedliwości. Jeśli założyć bowiem, że trzymiesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej rozpoczął bieg od doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez organ administracji publicznej, a orzeczeniem tym jest pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 14 czerwca 2011 r., to trzeba stwierdzić, że skargę konstytucyjną wniesiono ze znacznym przekroczeniem trzymiesięcznego terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skargę nadano bowiem dopiero 10 września 2012 r., a zatem po upływie niemal 15 miesięcy od doręczenia skarżącemu wspomnianego pisma. Niezachowanie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej jest zaś samoistną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 49 w zw. z art. 36 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 282

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 2 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 220/12****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 10 września 2012 r. A.K. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności § 32 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) z art. 30, art. 40 i art. 41 ust. 3 Konstytucji.

Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Gdańsku w piśmie z 24 marca 2011 r. (l. dz. OI/OP-0510/34/17/11/2752) uznał za bezzasadne zarzuty skarżącego zawarte w skardze dotyczącej znajdującego się w porządku wewnętrznym aresztu śledczego w Wejherowie zapisu o dodatkowej kąpieli dla zatrudnionych osadzonych. Skarżący zaskarżył sposób rozpatrzenia sprawy przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Gdańsku. W odpowiedzi z 14 czerwca 2011 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie (BPR-0510/34/44,45/11) poinformował skarżącego, że nie ma podstaw do uznania zarzutów za zasadne. Skarżący wniósł skargę do Ministra Sprawiedliwości. Skargę tę przekazano do Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie, który w piśmie z 20 marca 2012 r. (BPR(s)-0510/1450/2/12) podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

W przekonaniu skarżącego zakwestionowany § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. narusza godność człowieka (art. 30 Konstytucji) i jest sprzeczny z zakazem poddawania torturom, okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu oraz zakazem stosowania kar cielesnych (art. 40 Konstytucji). Ponadto zaskarżony przepis jest niezgodny z konstytucyjnymi gwarancjami dla zatrzymanego i zasadami stosowania tymczasowego aresztowania (art. 41 ust. 3 Konstytucji). Zdaniem skarżącego możliwość odbycia jednej ciepłej kąpieli w tygodniu, „wykraczając (...) poza izolacyjne funkcje tymczasowego aresztowania, czyni z tego środka zapobiegawczego środek w istocie represyjny”.

Postanowieniem z 3 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z następujących powodów. Po pierwsze, skarżący upatrywał źródło naruszenia przysługujących mu praw konstytucyjnych nie w treści, ale w stosowaniu zakwestionowanego przepisu w danym zakładzie karnym, w którym został osadzony jako tymczasowo aresztowany. Podkreślał, że § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. wprowadza „możliwość ograniczenia tymczasowo aresztowanemu ciepłej kąpieli do jednej w tygodniu” (s. 13 skargi).

Po drugie, odnosząc się do powołanych w skardze zarzutów, Trybunał wskazał, że oczywiście bezzasadne są twierdzenia skarżącego, zgodnie z którymi brak możliwości w konkretnym stanie faktycznym wzięcia ciepłej kąpieli częściej niż raz w tygodniu stanowi „niedopuszczalną restrykcję w stosunku do podejrzanego”, a przez to narusza jego godność i prawo do humanitarnego traktowania. Zdaniem Trybunału treść zakwestionowanego przepisu, skierowanego do tymczasowo aresztowanych przebywających w areszcie tymczasowym, a dotyczącego częstotliwości ciepłej kąpieli, ma charakter organizacyjny, nie zaś represyjny. Ponadto w ocenie Trybunału należy mieć na względzie, że status i uprawnienia tymczasowo aresztowanego nie mogą być oceniane w oderwaniu od sytuacji prawnej innych osób, którym zapewnia się minimalne warunki bytowe, w tym pomieszczenie mieszkalne finansowane ze środków publicznych.

Po trzecie, Trybunał zauważył, że za odmową nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu przemawiały także przesłanki formalne. Skarżący nie zakwestionował decyzji organu postępowania wykonawczego (pismo Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Gdańsku z 24 marca 2011 r.) w trybie wynikającym z art. 7 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej: k.k.w.). Wniósł jedynie skargę na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. Nr 151, poz. 1467; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobów załatwiania wniosków). Pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie z 14 czerwca 2011 r. nie odpowiada zaś warunkom orzeczenia wynikającym z art. 47 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). Brak ostatecznego orzeczenia jest samoistną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Natomiast jeśli założyć, że bieg trzymiesięcznego terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej rozpoczął się od doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez organ administracji publicznej, a orzeczeniem tym jest pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 14 czerwca 2011 r., to trzeba stwierdzić, iż skargę konstytucyjną wniesiono ze znacznym przekroczeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skargę nadano bowiem dopiero 10 września 2012 r., a zatem po upływie niemal 15 miesięcy od doręczenia skarżącemu wspomnianego pisma.

14 kwietnia 2014 r. skarżący wniósł zażalenie na postanowienie Trybunału. W ocenie skarżącego Trybunał błędnie zakwalifikował przedmiot skargi konstytucyjnej i uznał, że zarzuty odnoszą się do sfery stosowania, a nie stanowienia prawa. Skarżący zakwestionował ustalenie, zgodnie z którym nie uzyskał ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, podczas gdy za takie rozstrzygnięcie należy – w jego ocenie – uznać pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 20 marca 2012 r. Skarżący zarzucił, że to ostatnie pismo jest ostatecznym orzeczeniem w jego sprawie, a nie – jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r. – pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 14 czerwca 2011 r. Skarżący wskazał również, że skarga konstytucyjna nie jest oczywiście bezzasadna.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty podniesione w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest jedynie prawidłowość dokonanej w nim rozstrzygnięcia.

W złożonym zażaleniu skarżący twierdzi, że Trybunał błędnie ocenił zarzuty dotyczące § 32 ust. 4 rozporządzenia z 2003 r. jako dotyczące sfery stosowania, a nie stanowienia prawa. Zdaniem skarżącego zakwestionowany przepis daje jedynie możliwość ciepłych kąpeli częściej niż raz w tygodniu, co jest „niewystarczające, tym bardziej że brak mechanizmów umożliwiających weryfikację indywidualnych potrzeb osadzonych w zakresie higieny osobistej i dostosowywanie do nich ilości niezbędnych kąpeli”. Stanowisko to jest nietrafne. Trybunał wskazuje, że w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r. zarzuty skargi zostały prawidłowo zakwalifikowane jako dotyczące sfery stosowania prawa. Jak podniósł skarżący w zażaleniu, uzasadnione byłoby korzystanie z ciepłej kąpeli „minimum dwa – trzy razy w tygodniu lub częściej w zależności od potrzeb”. Powyższe sugeruje treść požądanej przez skarżącego regulacji, co jednak stanowi postulat *de lege ferenda* i pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który jest „ustawodawcą negatywnym”.

W zażaleniu skarżący przedstawił argumentację mającą wykazać, że skarga konstytucyjna nie jest oczywiście bezzasadna. Wywody te opierają się jednak na zarzutach dotyczących stosowania prawa oraz polemizują z przywołanymi w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r. przepisami, które określają minimalne warunki bytowe w lokalach socjalnych, zamiennych lub pomieszczeniach tymczasowych. Trybunał w składzie rozpoznającym zażalenie podziela zawarty w postanowieniu o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej pogląd, że skarżący kwestionuje nie treść przepisu, ale praktykę jego stosowania w konkretnej sprawie (por. powyżej pkt 2 części merytorycznej uzasadnienia). Natomiast zawarte w zażaleniu stanowisko skarżącego, zgodnie z którym przepisy określające minimalne warunki bytowe w lokalach socjalnych, zamiennych lub pomieszczeniach tymczasowych nie dotyczą „zasad korzystania z pomieszczeń sanitarnych i dbania o higienę osobistą”, jest niezasadne z następujących powodów. Jak trafnie wskazał Trybunał w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r., definicje zawarte w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.) jednoznacznie wskazują, że określone w nich minimalne warunki bytowe nie różnią się w zakresie poziomu sanitarnego od warunków zapewnianych osobom tymczasowo aresztowanym. W pewnych sytuacjach to wręcz osoby eksmitowane, umieszczane następnie



w pomieszczeniach tymczasowych, zajmują lokale o gorszym standardzie (m.in. brak ciepłej wody) niż standard pomieszczeń w aresztach śledczych i zakładach karnych.

Skarżący zarzucił w zażaleniu, że skoro uzyskał ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, którym jest pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 20 marca 2012 r., to skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie. Skarżący podkreślił, że to ostatnie pismo jest ostatecznym orzeczeniem w jego sprawie, a nie – jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r. – pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 14 czerwca 2011 r.

Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej słusznie stwierdził brak uruchomienia przez skarżącego trybu, który wynika z art. 7 w zw. z art. 3 k.k.w. Skarżący nie zakwestionował bowiem na podstawie przepisów k.k.w. decyzji organu postępowania wykonawczego (pisma Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Gdańsku z 24 marca 2011 r.), ale wniósł jedynie skargę, powołując się na rozporządzenie w sprawie sposobów załatwiania wniosków. Wobec tego w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r. Trybunał słusznie uznał, że pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie z 14 czerwca 2011 r. nie odpowiada warunkom orzeczenia wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Brak ostatecznego orzeczenia jest natomiast samoistną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Na trafność powyższego ustalenia nie wpływa to, że skarżący w zażaleniu powołuje się na wyczerpanie drogi prawnej przewidzianej rozporządzeniem w sprawie sposobów załatwiania wniosków. W myśl § 3 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia, skargi dotyczące działalności jednostek organizacyjnych oraz postępowania funkcjonariusza Służby Więziennej i pracownika Służby Więziennej załatwia dyrektor okręgowy Służby Więziennej – jeżeli skarga dotyczy działalności nadzorowanej przez niego jednostki organizacyjnej i nie została załatwiona w trybie określonym w pkt 1 lub w ust. 2. Natomiast zgodnie z § 9 ust. 1 organ właściwy do załatwienia wniosku, skargi lub prośby jest obowiązany zawiadomić pisemnie wnoszącego wniosek, skargę lub prośbę o sposobie ich załatwienia. Z kolei jak stanowi § 9 ust. 3, w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, dyrektor zakładu karnego lub dyrektor aresztu śledczego, jeżeli nie przychylił się do skargi, jest obowiązany pouczyć wnoszącego skargę o możliwości złożenia skargi na sposób jej załatwienia do właściwego organu, wymienionego w § 3 ust. 1 pkt 2-4. Powyższe przepisy wskazują, że skarga na sposób załatwienia skargi przysługuje w przypadku jej rozpatrzenia przez dyrektora zakładu karnego lub dyrektora aresztu śledczego. Tymczasem w sprawie skarżącego to Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Gdańsku w piśmie z 24 marca 2011 r. uznał za bezzasadne zarzuty zawarte w skardze dotyczącej znajdującego się w porządku wewnętrznym aresztu śledczego w Wejherowie zapisu o dodatkowej kąpieli dla zatrudnionych osadzonych, a zatem § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobów załatwiania wniosków dotyczący drogi odwoławczej nie miał zastosowania.

Trybunał w postanowieniu z 3 kwietnia 2014 r. prawidłowo stwierdził, że nawet jeśli wykluczy się konieczność wniesienia skargi do sądu penitencjarnego i uzna – co jest wysoce wątpliwe – pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie z 14 czerwca 2011 r. (BPR-0510/34/44,45/11) za decyzję organu II instancji, to skarżący niezasadnie wniósł skargę na to rozstrzygnięcie do „organu III instancji”, czyli Ministra Sprawiedliwości. Jeśli bowiem założyć, że trzymiesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej rozpoczął bieg od doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego przez organ administracji publicznej, a orzeczeniem tym jest pismo Centralnego Zarządu Służby Więziennej z 14 czerwca 2011 r., to trzeba stwierdzić, że skargę konstytucyjną wniesiono ze znacznym przekroczeniem trzymiesięcznego terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Skarżący wniósł zaś skargę do Ministra Sprawiedliwości. Skarga ta została przekazana, zgodnie z właściwością, do Centralnego Zarządu Służby Więziennej, który w piśmie z 20 marca 2012 r. poinformował, że „zarzut dotyczący niewłaściwej realizacji kąpieli przez administrację Zakładu Karnego w Sztumie (...) [był już] przedmiotem prowadzonych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej czynności wyjaśniających (...). O poczynionych ustaleniach poinformowano (...) pismem BPR-0510/34/44,45/11 z 14 czerwca 2011 r. (...) W obecnej skardze (...) [nie wskazano] żadnych nowych okoliczności bądź faktów uzasadniających przeprowadzenie nowego postępowania skargowego lub podjęcie dodatkowych czynności wyjaśniających”.

Z uwagi na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 283

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 15 lipca 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 252/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.B. w sprawie zgodności:

- 1) art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 w związku z art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 23 października 1997 r. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 11 października 2012 r. (data nadania) J.B. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności: po pierwsze: art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 w związku z art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.; dalej: ustawa o najmie) w brzmieniu obowiązującym do 23 października 1997 r. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim przepisy te, uchylając art. 691 k.c., na podstawie którego osobom bliskim najemcy, w razie jego śmierci, przysługiwało uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu, jednocześnie wyłączały stosowanie ustawy o najmie do osób bliskich najemcy lokalu pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podlegających Ministrowi Obrony Narodowej; po drugie, ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r.) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim ustawa ta nie zawierała regulacji, zgodnie z którą decyzje administracyjne o przydziale lokalu wydane przed wejściem w życie ustawy o najmie oznaczają najem na czas nieoznaczony.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą. 11 marca 1960 r. dziadkowi skarżącego – Edwardowi P., żołnierzowi zawodowemu, przydzielono jako kwaterę stałą lokal mieszkalny. Kwatera ta była i jest własnością Skarbu Państwa, obecnie w zarządzie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM) Oddział Regionalny w Warszawie. Skarżący, jego rodzice oraz wuj mieszkali w tym lokalu razem z Edwardem P. do chwili jego śmierci, tj. do 1 października 1997 r. Skarżący wraz z rodzicami wyprowadził się z lokalu w 2002 r. W dniu 7 sierpnia 2009 r. skarżący wystąpił z powództwem o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu przedmiotowego lokalu z dniem 1 października 1997 r. W toku procesu skarżący zgłosił roszczenie ewentualne – na podstawie art. 44 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433, ze zm.; dalej: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r.) w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 października 1997 r. – o zobowiązanie pozwanej WAM do zawarcia ze skarżącym umowy najmu tegoż lokalu. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa – XVI Wydział Cywilny oddalił oba powództwa wyrokiem z 17 października 2011 r. (sygn. akt XVI C 485/09). Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł apelację, którą Sąd Okręgowy w Warszawie – V Wydział Cywilny-Odwolawczy oddalił wyrokiem z 24 maja 2012 r. (sygn. akt V Ca 893/12).

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił niekonstytucyjność art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 oraz art. 67 pkt 2 ustawy o najmie. Zdaniem skarżącego swoista luka prawna, która powstała wraz z wejściem w życie ustawy o najmie, a zatem brak podstawy prawnej do wstąpienia, w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, przez jego osoby bliskie w stosunek najmu tegoż lokalu narusza zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę dostatecznej określoności

prawa, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę pewności i bezpieczeństwa prawnego, a także zasadę ochrony praw nabytych, w tym ekspektatyw (art. 2 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę ochrony praw majątkowych – stosunku najmu, a także ekspektatywy wstąpienia w ten stosunek (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

W skardze konstytucyjnej skarżący przywołał zmiany stanu prawnego dotyczące instytucji wstąpienia w stosunek najmu. Zaznaczył, że – zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego i wbrew twierdzeniom sądów orzekających w jego sprawie – decyzja o przydziale kwatery stałej żołnierzowi zawodowemu oznaczała powstanie stosunku najmu. Do wejścia w życie ustawy o najmie stosunek ten oraz prawa najemców, takich jak dziadek skarżącego, były regulowane przez ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.; dalej: Prawo lokalowe), przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.), a także ustawę z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 19 ze zm.; dalej: ustawa o zakwaterowaniu z 1976 r.). Przy czym wstąpienie w stosunek najmu przez osoby bliskie najemcy w razie jego śmierci regulował art. 691 k.c. Zgodnie z tym przepisem „[w] razie śmierci najemcy mieszkania osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu. Jednakże osoby te mogą wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia; w razie wypowiedzenia najmu przez niektóre z nich najem kończy się względem tych, które wypowiedzenia dokonały. W braku osób bliskich stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa”.

Wraz z wejściem w życie ustawy o najmie sytuacja prawna osób bliskich najemcy lokalu będącego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podlegających Ministrowi Obrony Narodowej, w razie śmierci tego najemcy, uległa – jak podkreśla skarżący – daleko idącym zmianom, które nie gwarantowały tym osobom ochrony ich praw. Na podstawie art. 67 ustawy o najmie moc utraciło Prawo lokalowe, a art. 47 ustawy o najmie zmienił brzmienie art. 680 k.c. oraz uchylił art. 689 i art. 691 k.c. Instytucja wstąpienia w stosunek najmu osób bliskich najemcy, w razie jego śmierci, została uregulowana w art. 8 ustawy o najmie, w myśl którego w razie śmierci najemcy jego zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą, mieszkający z nim stale do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu, chyba że się tego prawa zrzekną wobec wynajmującego. Nie dotyczy to osób, które w chwili śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego. Jednocześnie – jak podkreśla skarżący – art. 2 ust. 2 ustawy o najmie wyłączył stosowanie przepisów tej ustawy do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podlegających m.in. Ministrowi Obrony Narodowej.

Oznacza to, zdaniem skarżącego, że po wejściu w życie ustawy o najmie, a więc po 12 listopada 1994 r., w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jego osoby bliskie nie mogły wstąpić w stosunek najmu ani na podstawie art. 691 k.c., który został uchylony art. 47 pkt 3 ustawy o najmie, ani na podstawie art. 8 ustawy o najmie, którego stosowanie zostało wyłączone na mocy art. 2 ust. 2 tej ustawy.

Skarżący zauważył, że niekonstytucyjność przedstawionej sytuacji dostrzegł sam ustawodawca. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 111, poz. 723; dalej: ustawa zmieniająca) art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym „do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa Urzędu Ochrony Państwa, jak też jednostek organizacyjnych Służby Więziennej podległych Ministrowi Sprawiedliwości, a także do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej”. Skarżący podkreślił przy tym, że ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r. (podobnie jak ustawa o zakwaterowaniu z 1976 r.) nie zawierała odmiennych regulacji w zakresie kryteriów wstąpienia w stosunek najmu.

Zdaniem skarżącego to „błędy legislacji i brak synchronizacji zmian wprowadzanych do k.c., ustawy o najmie (...), ustawy o zakwaterowaniu (...) z 1976 r. oraz ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r., spowodował[y] powstanie w okresie od 11 listopada 1994 r. (...) do 23 października 1997 r. pewnego rodzaju »luki prawnej«, a mającej w istocie postać braku ochrony (pozbawienie ochrony) stosunku najmu, w tym ekspektatywy wstąpienia w to prawo”. Gdyby bowiem Edward P. zmarł przed 12 listopada 1994 r., skarżący mógłby – jak twierdzi – wstąpić w stosunek najmu lokalu na podstawie art. 691 k.c., gdyby zaś zmarł po 24 października 1997 r. i wejściu w życie ustawy zmieniającej, podstawą wstąpienia byłby art. 8 ustawy o najmie. Sądy orzekające w jego sprawie musiałyby bowiem na podstawie art. 55 i art. 56 ustawy o najmie uznać, że decyzja o przydziale kwatery oznaczała powstanie stosunku najmu na czas nieoznaczony i że do takiego stosunku prawnego należy stosować przepisy ustawy o najmie – zwłaszcza art. 8. Sądy nie byłyby również uprawnione do niewłaściwej, jak zaznacza skarżący, interpretacji przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Tymczasem niekonstytucyjne brzmienie zaskarżonej regulacji obowiązujące w chwili śmierci dziadka skarżącego spowodowało, że skarżący, będący

osobą bliską najemcy i zamieszkującą z nim do chwili jego śmierci, nie ma prawa do wstąpienia w stosunek najmu. Zdaniem skarżącego różnicowanie praw podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji (czyli osób bliskich najemcy, w razie jego śmierci), skutkujące pozbawieniem części tych podmiotów prawa majątkowego (wstąpienia w stosunek najmu) ze względu na datę śmierci najemcy, nie znajduje uzasadnienia i jest niezgodne z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Według skarżącego „niczym nieuzasadnione zmiany zakresu stosowania przepisów o najmie lokali mieszkalnych, w tym przede wszystkim permanentne zmiany regulacji definiujących osoby oraz warunki uprawniające do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy naruszają wynikające z art. 2 Konstytucji (...) zasady przyzwoitej legislacji, dostatecznej określoności prawa, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności i bezpieczeństwa prawnego”.

Skarżący zarzucił również niekonstytucyjność ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r. w zakresie, w jakim ustawa ta nie zawierała regulacji, zgodnie z którą decyzje administracyjne o przydziale lokalu wydane przed wejściem w życie ustawy o najmie oznaczają najem na czas nieoznaczony. Do 10 lipca 2001 r. kwestie te były unormowane w art. 56 ustawy o najmie i art. 680 k.c.

Skarżący zaznaczył również, że choć przepisy będące przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej w zakwestionowanym brzmieniu nie obowiązują, to jednak nadal regulują sytuację prawną obywateli, w tym skarżącego, pozbawiając ich praw słusznie nabytych. Dlatego też, w świetle art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wydanie orzeczenia przez Trybunał, w ocenie skarżącego, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Skarżący złożył również wniosek o wydanie przez Trybunał postanowienia tymczasowego i ustanowienie w nim dla WAM zakazu zbywania i obciążania przedmiotowego lokalu mieszkalnego, a także zawierania umów obligacyjnych, w tym umów najmu, dzierżawy albo użyczenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego merytoryczne rozpoznanie uzależniono od spełnienia wielu przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach ustawy o TK.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdy, 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 inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W myśl art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarżący jest zobligowany do dokładnego określenia przedmiotu wnoszonej skargi, a więc przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o jego konstytucyjnych wolnościach lub prawach. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy wykazujące podwójną kwalifikację – prowadzące do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej.

Analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższego warunku, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

Zarzut skargi konstytucyjnej sprowadza się do zakwestionowania art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 oraz z art. 67 pkt 2 ustawy o najmie w zakresie, w jakim osoby bliskie, którym na podstawie art. 691 k.c. przysługiwało prawo do wstąpienia w stosunek najmu, w razie śmierci najemcy lokalu pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych (WAM) podległych Ministrowi Obrony Narodowej, zostały – na gruncie zaskarżonej regulacji – pozbawione tego uprawnienia. Innymi słowy, naruszenie swoich praw konstytucyjnych skarżący upatruje w jednoczesnym uchyleniu art. 691 k.c. regulującego wstąpienie w stosunek najmu do wejścia w życie ustawy o najmie, i wyłączeniu stosowania w odniesieniu do lokali będących w dyspozycji WAM art. 8 tejże ustawy, który miał art. 691 k.c. zastąpić.

Aby ocenić, czy skarga konstytucyjna spełnia warunki formalne konieczne jest odniesienie się do stanu faktycznego i orzeczeń sądów wydanych w sprawie, w związku z którą rozpoznawana skarga została wniesiona. Skarżący wystąpił – na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w związku z art. 8, art. 55 i art. 56 ustawy o najmie – z powództwem o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po zmarłym dziadku (emerycie wojskowym), któremu lokal ten został przydzielony jako kwatery stała. Sąd Okręgowy, podzieliwszy argumentację Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, uznał, że prawo do kwatery, które przysługiwało dziadkowi skarżącego, nie jest – wbrew tezie Sądu Najwyższego zawartej w uchwale z 24 listopada 2006 r. (sygn. akt III CZP 107/06) – stosunkiem

najmu, ale podobnym do najmu stosunkiem cywilnoprawnym, uregulowanym w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r., do którego stosuje się przepisy o najmie jedynie w drodze odesłania. Sąd stwierdził zatem, że art. 8 ustawy o najmie, na podstawie którego skarżący – jak podnosi – wstąpił w stosunek najmu w związku ze śmiercią dziadka, nie miał zastosowania do skarżącego, ponieważ jego dziadek nie był najemcą przedmiotowego lokalu, ale emerytem wojskowym uprawnionym do kwatery. Prawo do kwatery wygasło zaś z chwilą śmierci dziadka skarżącego, gdyż nie zostało nabyte przez członków jego rodziny na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r.

Sądy przeanalizowały jednak sytuację prawną skarżącego, również przy założeniu, że jego dziadek był najemcą. Wskazały, że przy tym założeniu, art. 2 ust. 2 ustawy o najmie w brzmieniu obowiązującym w chwili śmierci dziadka skarżącego wyłączałyby zastosowanie art. 8 ustawy o najmie.

Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że będąca przedmiotem wniesionej skargi norma w zakwestionowanym zakresie nie ukształtowała sytuacji prawnej skarżącego. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Powołanie przez sąd w sentencji bądź w uzasadnieniu orzeczenia określonych przepisów nie przesądza jeszcze o tym, że należy je uznać za podstawę prawną wydanego rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., SK 38/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59 i wskazane tam orzeczenia TK). Trybunał wskazuje, że zaskarżony przepis jest podstawą indywidualnego rozstrzygnięcia zasadniczo tylko wtedy, kiedy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogło być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego (zob. postanowienie z 9 listopada 1999 r., Ts 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 181). W sprawie skarżącego przesłanką oddalenia powództwa była niemożność zastosowania art. 8 ustawy o najmie, regulującego wstąpienie w stosunek najmu po zmarłym najemcy, wynikająca z tego, że dziadek skarżącego nie był najemcą. Zaskarżona norma – interpretowana z treści art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 oraz z art. 67 pkt 2 ustawy o najmie – w zakresie, w jakim pozbawiła prawa wstąpienia w stosunek najmu osoby bliskie najemcy, którym na podstawie art. 691 k.c. prawo to przysługiwało, nie ukształtowała zatem sytuacji prawnej skarżącego. Przesłanka odmowy uwzględnienia powództwa o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu – wynikająca z niezaliczenia prawa do kwatery jako stosunku najmu – miała w przypadku skarżącego charakter samoistny i to na jej podstawie sądy rozstrzygnęły sprawę. Poczyniona natomiast analiza sytuacji prawnej przy założeniu, że dziadek skarżącego był najemcą, i wywód dotyczący braku możliwości stosowania art. 8 ustawy o najmie ze względu na wyłączenie z art. 2 ust. 2 tejże ustawy, stanowią jedynie dodatkową argumentację, potwierdzającą prawidłowość rozstrzygnięcia sądu. Przesądza to – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – o niedopuszczalności nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Nawet gdyby przyjąć, że podstawą oddalenia powództwa był art. 2 ust. 2 ustawy o najmie i uznanie przez sądy stosunku łączącego dziadka skarżącego z WAM za stosunek najmu, to i tak sposób sformułowania zarzutów w skardze konstytucyjnej przesądzałby o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu. Sądy orzekające w sprawie, odnosząc się do podnoszonego przez skarżącego naruszenia uprawnień przyznanych na gruncie art. 691 k.c., wskazały (powołując się również na uchwałę Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1979 r.), że przed wejściem w życie ustawy o najmie członkowie rodzin uprawnionego do kwatery żołnierza, emeryta wojskowego lub rencisty wojskowego nie podlegali normie wyrażonej w art. 691 k.c. Zagadnienia dotyczące przydzielania kwater i korzystania z nich uregulowane zostały zatem w ustawie o zakwaterowaniu z 1976 r., a następnie ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r. Ustawa ta, stanowiąc *lex specialis* zarówno w odniesieniu do k.c., jak i do ustawy o najmie, odrębnie regulowała kwestie praw do lokalu będącego kwaterą. Innymi słowy, nawet gdyby art. 2 ust. 2 ustawy o najmie nie wyłączał – jak podnosi to skarżący – stosowania przepisów tejże ustawy do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM, podstawą do lokalu mieszkalnego dla osób bliskich emeryta wojskowego byłyby przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r. W myśl art. 23 ust. 2 pkt 2 tejże ustawy w razie śmierci emeryta wojskowego prawo do kwatery nabywali wspólnie zamieszkujący z nim w kwarterze w dniu jego śmierci członkowie rodziny uprawnieni do wojskowej renty rodzinnej. Natomiast członkowie rodziny zmarłych żołnierzy, emerytów wojskowych i rencistów wojskowych, którzy nie nabyli prawa do kwatery, mogli – zgodnie z art. 44 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1995 r. – zamieszkiwać w dotychczasowym lokalu na podstawie umowy najmu zawartej z dyrektorem oddziału terenowego WAM.

Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał stwierdza, że sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut, jakoby z wejściem w życie ustawy o najmie (przez uchylenie art. 691 k.c. i wyłączenie stosowania art. 8 ustawy o najmie) skarżący został pozbawiony prawa do wstąpienia w stosunek najmu, nie znajduje zatem uzasadnienia. Kwestia konstytucyjności normy będącej przedmiotem rozpoznawanej skargi w zaskarżonym zakresie nie ma związku z sytuacją prawną skarżącego. Trybunał przypomina, że gdy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej

poddawany jest przepis, który nie narusza wolności ani praw konstytucyjnych skarżącego, orzekanie o skardze jest niedopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że nie jest upoważniony do korygowania rozstrzygnięć sądowych i oceny właściwości zastosowanych rozwiązań.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego niekonstytucyjności ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r. Trybunał zauważa, że ustawa ta nie miała zastosowania w sprawie skarżącego. Podstawą oceny powództwa o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu był stan prawny z 1 października 1997 r. Skarżący nie wskazał, w jaki sposób brak regulacji będącej odpowiednikiem art. 56 ustawy o najmie i art. 680 k.c. ukształtował jego sytuację prawną, nie określił ani nie uprawdopodobnił sposobu naruszenia wolności i praw. Rozpoznawana skarga w zakresie zarzutu niekonstytucyjności ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r. ma w istocie charakter *actio popularis*, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu w tym zakresie na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 ustawy o TK.

Niezależnie od powyższego Trybunał postanowił zwrócić uwagę na pozostałe braki formalne wniesionej skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, skarga powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Obowiązek precyzyjnego wskazania przez skarżącego naruszonych wolności lub praw wynika z zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK, zgodnie z którą Trybunał, orzekając, jest związany granicami wnoszonej skargi. W następstwie tego unormowania skarżący musi szczegółowo przedstawić wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów i nie może go w tym zakresie zastąpić, działając z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku polega nie tylko na wskazaniu przepisów konstytucyjnych naruszonych przez kwestionowaną regulację, lecz także na uprawdopodobnieniu postawionych zarzutów niekonstytucyjności.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucił naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pierwszej kolejności Trybunał zwraca uwagę, że art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą co do zasady być samodzielnymi wzorcami w trybie kontroli inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej, ponieważ nie są źródłem wolności ani praw konstytucyjnych. Przepisy te mogą być powoływane w procedurze skargi tylko wyjątkowo, jako wzorce związkowe, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości można powiązać z ich naruszeniem również naruszenie innych wolności lub praw konstytucyjnych. W rozpoznawanej skardze warunek ten został spełniony w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji, którego naruszenie skarżący wskazał w kontekście ochrony praw majątkowych. Z naruszenia art. 2 Konstytucji skarżący czyni jednak odrębny zarzut. Wskazanie tego przepisu Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli przesądza o niemożności nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w tym zakresie.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 (w związku z art. 32 ust. 1) Konstytucji zasadnicze znaczenia w niniejszej sprawie ma ustalenie, czy uprawnienie, którego domaga się skarżący, należy do kategorii praw konstytucyjnych chronionych na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji. W swoim dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał badając instytucję wstąpienia w stosunek najmu zauważył, że „wstąpienie w stosunek najmu wzmacnia ich (tj. osób wstępujących) sytuację prawną. Wstępujący uzyskuje nie tylko utrzymanie faktu korzystania z lokalu, ale zmienia się na lepszy jego tytuł tego korzystania. »Wstąpienie« nie oznacza bowiem »przedłużenia w czasie« ich dotychczasowego tytułu uprawniającego do korzystania z lokalu. Artykuł 691 k.c. nie dotyczy więc ochrony dotychczasowego prawa lokatora, ale przekształcenia tego prawa w prawo silniejsze. (...) Zmienia się tu bowiem podstawa prawna zajmowania lokalu. Dotychczas lokatora nie wiązał żaden stosunek prawny z wynajmującym, a korzystanie z lokalu czerpało swoją legitymację z prawa najemcy. Po śmierci najemcy »wstąpienie« w najem oznacza, że dotychczasowy lokator staje się stroną stosunku prawnego (najmu) wiążącego go z wynajmującym” (wyrok TK z 1 lipca 2003 r., P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). W wyroku z 9 września 2003 r. Trybunał stwierdził ponadto, że „art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji mogą być podstawą ochrony pewnych praw osób stale zamieszkujących wraz z najemcą, ale nie mogą być traktowane jako podstawa do domagania się zastąpienia przysługującego im pochodnego tytułu prawnego nieporównanie silniejszym i trwalszym prawem najmu. Wskazane przepisy Konstytucji nie gwarantują nikomu polepszenia jego sytuacji majątkowej, mogą zapewniać co najwyżej jej nie pogorszenie, o ile nie ogranicza to konstytucyjnie chronionych praw innych osób” (SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74). W konsekwencji, Trybunał uznaje, że uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu nie kreuje konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego, ani nawet chronionej ekspektatywy jego uzyskania (zob. też postanowienie TK z 15 czerwca 2010 r., Ts 14/10, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 263). W świetle powyższych ustaleń rozpoznawana skarga konstytucyjna nie spełnia zatem przesłanki art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – wskazania konstytucyjnych wolności lub praw naruszonych w sprawie skarżącego. Przesądza to o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał, odnosząc się do wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego i ustanowienia w nim dla WAM zakazu zbywania i obciążania przedmiotowego lokalu, a także zawierania umów obligacyjnych, w tym umów najmu, dzierżawy albo użyczenia, uznaje ten wniosek za bezprzedmiotowy. Na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy

o TK Trybunał może wydać postanowienie o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy. Z art. 50 ustawy o TK wynika jednoznacznie, że treścią postanowienia tymczasowego może być tylko zawieszenie lub wstrzymanie wykonania orzeczenia, nie zaś – zawieszenie czy wstrzymanie działań polegających na realizacji uprawnień lub działań mających charakter tylko faktyczny.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 284

### **POSTANOWIENIE** z dnia 2 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 252/12**

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

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.B.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 11 października 2012 r. (data nadania) J.B. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności: po pierwsze: art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 w związku z art. 67 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.; dalej: ustawa o najmie) w brzmieniu obowiązującym do 23 października 1997 r. z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim przepisy te, uchylając art. 691 k.c., na podstawie którego osobom bliskim najemcy, w razie jego śmierci, przysługiwało uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu, jednocześnie wyłączały stosowanie ustawy o najmie do osób bliskich najemcy lokalu pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podlegających Ministrowi Obrony Narodowej; po drugie, ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r.) z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji – w zakresie, w jakim ustawa ta nie zawierała regulacji, zgodnie z którą decyzje administracyjne o przydziale lokalu wydane przed wejściem w życie ustawy o najmie oznaczają najem na czas nieoznaczony.

Postanowieniem z 15 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu braków formalnych wniesionego środka. W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że zakwestionowane art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 oraz z art. 67 pkt 2 ustawy o najmie w zakresie, w jakim pozbawiły skarżącego prawa do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym dziadku – emerycie wojskowym, któremu lokal został przydzielony jako kwatera stała, nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W analizowanej sprawie sądy nie uwzględniły powództwa o wstąpienie w stosunek najmu – na podstawie art. 8 ustawy o najmie – przez skarżącego jako osobę bliską najemcy, uznawszy, że dziadek skarżącego nie był najemcą, ale emerytem wojskowym uprawnionym do kwatery, prawo do kwatery nie jest zaś stosunkiem najmu, ale podobnym do najmu stosunkiem cywilnoprawnym uregulowanym w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433, ze zm.). Trybunał stwierdził zatem, że art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 oraz z art. 67 pkt 2 ustawy o najmie w brzmieniu obowiązującym do 23 października 1997 r. – w zakresie, w jakim spowodowały

powstanie luki prawnej w postaci braku podstawy prawnej do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podlegających Ministrowi Obrony Narodowej przez osoby bliskie najemcy w razie jego śmierci – nie ukształtowały sytuacji prawnej skarżącego. Biorąc zaś pod uwagę, że przedmiotem skargi może być tylko norma, która stanowiła podstawę ostatecznego orzeczenia oraz doprowadziła do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej we wskazanym zakresie.

Trybunał w postanowieniu z 15 lipca 2013 r. odniósł się również do przedstawionej w orzeczeniach sądów argumentacji dotyczącej zasadności oddalenia powództwa skarżącego także przy założeniu, że jego dziadek był najemcą. Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę, że dokonana przez sądy analiza miała charakter dodatkowy – „wspierający” rozstrzygnięcie. Podkreślił, że nawet gdyby uznać, iż przesłanką nieuwzględnienia powództwa o wstąpienie w stosunek najmu był art. 2 ust. 2 ustawy o najmie i zawarta w nim regulacja wyłączająca stosowanie przepisów tej ustawy do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podlegających m.in. Ministrowi Obrony Narodowej – to sposób sformułowania przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności przesądzałby o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Skarżący zakwestionował bowiem zgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji art. 2 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 1 i 3 oraz z art. 67 pkt 2 ustawy o najmie w brzmieniu obowiązującym do 23 października 1997 r., w zakresie, w jakim jednocześnie uchylili art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) – podstawę prawną wstąpienia w stosunek najmu lokalu przez osoby bliskie najemcy w razie jego śmierci, obowiązującą do wejścia w życie ustawy o najmie – i wyłączyły możliwość stosowania art. 8 ustawy o najmie, który uchylony przepis miał zastąpić. Sądy orzekające w sprawie skarżącego wskazały, że przed wejściem w życie ustawy o najmie członkowie rodzin uprawnionego do kwatery żołnierza, emeryta wojskowego lub rencisty wojskowego nie podlegali normie wyrażonej w art. 691 k.c., zastosowanie do przedstawionej sytuacji miały i mają regulacje ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych. Oznacza to, że – niezależnie od tego, czy o oddaleniu powództwa decydowało uznanie, że prawo do kwatery nie jest stosunkiem najmu, czy wyłączenie stosowania przepisów ustawy o najmie na podstawie art. 2 ust. 2 tejże ustawy – sposób sformułowania zarzutu w skardze konstytucyjnej przesądzałby o konieczności odmowy nadania skardze dalszego biegu.

W odniesieniu do zarzutów niekonstytucyjności ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r. Trybunał stwierdził, że skarga w tym zakresie stanowiła w istocie *actio popularis*. Przede wszystkim ustawa ta nie miała zastosowania w analizowanej sprawie, a sam skarżący nie określił, w jaki sposób kwestionowany brak regulacji będącej odpowiednikiem art. 56 ustawy o najmie i art. 680 k.c. ukształtował jego sytuację prawną. Ponadto nie wskazał ani nie uprawdopodobnił sposobu naruszenia swoich praw i wolności. Trybunał uznał zatem, że skarga nie spełnia w zakresie wskazanego zarzutu przesłanek formalnych, co przesądziło o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził, że w skardze nie została spełniona przesłanka art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – skarżący nie wskazał prawidłowo praw lub wolności konstytucyjnych, które zostały naruszone przez akty normatywne będące przedmiotem skargi konstytucyjnej, ani nie określił sposobu ich naruszenia. W rozpoznawanej skardze skarżący wzorcami kontroli uczynił art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do art. 2 Konstytucji, wskazanego jako samodzielny wzorzec kontroli, Trybunał przypomniał, że przepis ten nie jest źródłem praw czy wolności o charakterze konstytucyjnym. Przedstawienie zatem zarzutów naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, zasady dostatecznej określoności prawa, zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, a także zasady ochrony praw nabytych – bez odniesienia ich do konkretnych praw czy wolności konstytucyjnych uniemożliwiło merytoryczną kontrolę skargi w tym zakresie. Analizując zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 (w związku z art. 32 ust. 1) Konstytucji, Trybunał odniósł się do dotychczasowego orzecznictwa i stwierdził, że uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu nie kreuje konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego ani nawet chronionej ekspektatywy jego uzyskania. Oznacza to, że w skardze konstytucyjnej skarżący nie wykazał istnienia praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym, które zostałyby naruszone, co stanowiło samodzielną przesłankę odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał uznał za bezprzedmiotowy wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego i ustanowienia w nim dla Wojskowej Agencji Mieszaniowej zakazu zbywania i obciążania przedmiotowego lokalu.

24 lipca 2013 r. skarżący wniósł zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu. Wskazał w nim, że twierdzenia przedstawione w postanowieniu Trybunału „są dokładnym powtórzeniem argumentacji, wykładni przepisów i opinii ujętych w ramy pisemnych uzasadnień orzeczeń Sądu Rejonowego i Sądu Okręgowego”. Przy czym – jak podkreślił – Trybunał nie dostrzegł, że sądy dokonały błędnej subsumpcji stanu faktycznego pod określoną normę prawną. Tymczasem, zdaniem skarżącego, zebrany w jego sprawie obszerny



materiał dowodowy, w tym treść dokumentów urzędowych, jednoznacznie potwierdzał, że decyzja administracyjna o przydziale lokalu jako kwatery stałej, wydana przed wejściem w życie ustawy o najmie, była źródłem stosunku najmu, a zatem dziadek skarżącego był najemcą.

Ponadto, odnosząc się do stwierdzenia przez Trybunał, że zaskarżone przepisy „rzekomo nie kształtowały” jego sytuacji prawnej, skarżący zwrócił uwagę, że nie występował w pozwie o przyznanie prawa do kwatery ani o nawiązanie nowego stosunku najmu, którym miałyby być prawo do kwatery, a zatem – jak wskazał – sądy orzekające w jego sprawie nie mogły rozstrzygać takiego roszczenia, podstawą zaś ostatecznego rozstrzygnięcia był brak możliwości zastosowania art. 8 ustawy o najmie w związku z zaskarżonym art. 2 ust. 2 tejże ustawy. Zaznaczył przy tym, że w przypadku innego brzmienia zakwestionowanego art. 2 ust. 2 ustawy o najmie rozstrzygnięcia w jego sprawie mogłyby być inne. Skarżący spełniał bowiem wszystkie kryteria wskazane w art. 8 ustawy o najmie, które uprawniały do wstąpienia na dzień 1 października 1997 r. w stosunek najmu, przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych zaś „nie stanowiły (...) inaczej”.

W odniesieniu do postanowienia z 15 lipca 2013 r. w części dotyczącej zakwestionowania ustawy o ochronie praw lokatorów skarżący zauważył, że ustawa ta miała bezpośredni wpływ na orzeczenia wydane przez sądy w jego sprawach, „gdyż uchylenie ustawy o najmie lokali [...] spowodowało brak regulacji prawnej, która powinna być zastosowana (...)”. Brak takiego przepisu umożliwił również Trybunałowi wydanie postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu, co zdaniem skarżącego wskazuje, że Trybunał zaniechał wnikliwej analizy sprawy, w tym pełnego ustalenia zarówno rzeczywistego stanu prawnego, jak i związanego z nim orzecznictwa. Skarżący zwrócił również uwagę, że Trybunał nie dokonał oceny, czy stanowiska prezentowane w uzasadnieniach orzeczeń sądów powszechnych wydanych w sprawie, w związku z którą została sformułowana skarga konstytucyjna są zgodne ze stanem prawnym.

Ponadto skarżący zauważył, że skarga zawierała argumentację uzasadniającą badanie zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji i wynikającymi z tego przepisu wolnościami i prawami w postaci ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochronę praw nabytych, w tym ich ekspektatyw. Wskazał również, że w wyroku w sprawie o sygn. SK 30/04 (wyrok z 10 kwietnia 2006 r., OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42) Trybunał określił, że w przypadku zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wzorcem kontroli jest art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy – wydając zaskarżone postanowienie – prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Trybunał zauważa, że we wniesionym zażaleniu skarżący nie odniósł się do samodzielnej przesłanki odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu – niewskazania prawa lub wolności konstytucyjnej, która zostałaby naruszona przez ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W skardze konstytucyjnej skarżący postawił zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 (w związku z art. 32 ust. 1) Konstytucji i prawa do wstąpienia w stosunek najmu oraz art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad. W postanowieniu z 15 lipca 2013 r. Trybunał odmówił przekazania skargi konstytucyjnej do merytorycznej kontroli, stwierdziwszy, że prawo do wstąpienia w stosunek najmu nie kreuje konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego ani nawet chronionej ekspektatywy jego uzyskania. Tym samym skarżący nie wykazał istnienia prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym, która zostałaby naruszona przez ostateczne orzeczenie wydane na podstawie kwestionowanych aktów normatywnych.

W zażaleniu skarżący odniósł się jedynie do odmowy w zakresie naruszenia art. 2 Konstytucji, nie przedstawił natomiast argumentacji, która dotyczyłaby odmowy nadania dalszego biegu ze względu na stwierdzenie, że uprawnienie, którego domaga się skarżący nie należy do kategorii praw konstytucyjnych chronionych na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Brak odniesienia się do samodzielnej podstawy odmowy przekazania skargi do merytorycznej kontroli oznacza, że nie wykazał on, na czym polega nietrafność zaskarżonego postanowienia. Trybunał przypomina zatem, że zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej powinno dotyczyć podstaw, na których odmowa ta była oparta. Przedmiotem postępowania

zażaleniowego jest bowiem ustalenie prawidłowości tej odmowy. Nieustosunkowanie się w zażaleniu do przyczyn odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu powoduje, że podstawa odmowy nie została podważona, a zatem zażalenie nie może zostać uwzględnione.

Niezależnie od powyższego Trybunał postanowił odnieść się do podniesionych w zażaleniu twierdzeń. Skarżący zarzucił nieprawidłowość odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wskazując, że stanowisko Trybunału jest dokładnym powtórzeniem argumentacji, wykładni przepisów i opinii przedstawionych w uzasadnieniach orzeczeń sądów. Zawiera więc te same błędy, wynikające z nietrafnego – jak podnosi skarżący – przyjęcia, że stosunek prawny powstający na podstawie decyzji o przydziale kwatery nie był stosunkiem najmu. Skarżący wskazał, że „analizując pisemne motywy postanowienia z 15 lipca 2013 r. wręcz nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w sprawie skarżącego najwyższą rangę zyskały niczym nieuzasadnione opinie zawarte w uzasadnieniach orzeczeń wydanych przez Sąd Rejonowy i Sąd Okręgowy, nie zaś przepisy powszechnie obowiązującego prawa (...)”.

Trybunał stwierdza, że taki sposób sformułowania zarzutów wynika z niezrozumienia instytucji skargi konstytucyjnej i zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, nie może zatem podważać prawidłowości postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Należy przypomnieć, że Trybunał orzeka m.in. o zgodności z Konstytucją ustaw lub innych aktów normatywnych, na podstawie których sądy lub organy administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach jednostki albo o jej obowiązkach określonych w Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał przy tym w swoim orzecznictwie, że jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, czy kolejną instancją sądową, nie może więc dokonywać subsumpcji stanu faktycznego i stanu prawnego ani sprawować kontroli co do sposobu wykładni obowiązujących przepisów, czy oceniać prawidłowość kierunku argumentacji wykorzystanej w orzeczeniu (zob. m.in. wyrok TK z 1 lutego 2005 r., SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11). Ta kompetencja została zastrzeżona dla sądów powszechnych. Innymi słowy, ocenie Trybunału – w trybie skargi konstytucyjnej – podlega jedynie zgodność z Konstytucją norm zastosowanych w indywidualnej sprawie skarżącego, prowadzących do naruszenia przysługujących mu praw podmiotowych.

W świetle powyższego Trybunał podkreśla, że po pierwsze nie dokonuje ustaleń faktycznych ani nie przeprowadza wykładni przepisów zastosowanych bądź też niezastosowanych w sprawie. Zarzuty skarżącego dotyczące braku takiej kontroli przez Trybunał w zakresie charakteru stosunku prawnego powstającego na podstawie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego jako kwatery wojskowej należy uznać za oczywiście bezzasadne. Po drugie, Trybunał nie może abstrahować od wydanych w sprawie orzeczeń. Tymczasem przedstawione w zażaleniu twierdzenia zdają się *de facto* zmierzać ku stanowisku, iż badając sprawę, Trybunał – ze względu na nieprawidłowości wydanych wobec skarżącego orzeczeń – powinien był analizować zarzuty skargi konstytucyjnej niezależnie od treści tych orzeczeń. Trybunał stwierdza zatem, że argumentacja skarżącego, kwestionująca trafność orzeczeń sądów oraz postanowienia Trybunału z 15 lipca 2013 r. nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, co przesądza o konieczności nieuwzględnienia zażalenia.

Ponadto, Trybunał ustalił, że w zażaleniu nie przedstawiono również zarzutów, które skutecznie zmierzałyby do wykazania nietrafności odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r.

Odnosząc się zaś do podniesionych zarzutów dotyczących art. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że nie zasługują one na uwzględnienie. Skarżący podniósł w zażaleniu, że „wskazywał [w skardze konstytucyjnej], iż zaskarżone przepisy naruszają jego chronione [...] wolności i prawa w postaci ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochronę praw nabytych, w tym ekspektatyw”. Trybunał zwraca uwagę, że odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wynikała nie z braku określenia, które z zasad wyrażonych w tym przepisie zostały naruszone, ale z uczynienia art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli. Trybunał przypomina, że zasady ogólne, wynikające z tego przepisu ustawy zasadniczej, nie są prawami ani wolnościami o charakterze podmiotowym, dlatego nie mogą być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub określoną wolność. Oznacza to, że samo sformułowanie, jak miało to miejsce w rozpatrywanej skardze, zarzutu niezgodności regulacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego, a także zasadą ochrony praw nabytych, bez przedstawienia argumentacji, która wskazywałaby, w kontekście, jakich praw lub wolności konstytucyjnych skarżący zarzuca naruszenie tychże zasad, nie spełnia warunków wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Trybunał stwierdza zatem, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe także w tym zakresie, a podniesione zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.

## 285

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 20 stycznia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 254/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.F. w sprawie zgodności: art. 4 pkt 55 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.) z art. 47 w zw. z art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 8 ust. 1 i 2 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.),

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 17 października 2012 r. reprezentowany przez pełnomocnika skarżący – A.F. – zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 4 pkt 55 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 2006 r.). Zaskarżonym przepisom ustawy lustracyjnej z 2006 r., w zakresie, w jakim „przewidują możliwość poddania postępowaniu lustracyjnemu na wniosek prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: IPN) osoby, która nie jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 4 ustawy lustracyjnej z 2006 r., ani w chwili podjęcia przez prokuratora czynności w przedmiocie analizy zgodności z prawdą złożonego przez nią oświadczenia lustracyjnego; ani w chwili złożenia przez prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego; ani w chwili orzekania przez sąd w przedmiocie wszczęcia postępowania lustracyjnego”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 47 w zw. z art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Wobec zakwestionowanych przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. skarżący sformułował również zarzut niezgodności z art. 8 ust. 1 i 2 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). Jednocześnie skarżący wniósł o zawieszenie postępowania lustracyjnego, wszczętego wobec niego na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy – III Wydział Karny z 19 września 2012 r. (sygn. akt III K 123/12). Uzasadnienie powyższego wniosku skarżący uzupełnił w piśmie z 26 października 2012 r.

Skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną w związku z następującą sprawą. Dnia 19 września 2012 r. Sąd Okręgowy w Bydgoszczy – III Wydział Karny wydał postanowienie o wszczęciu postępowania lustracyjnego wobec skarżącego (protokół posiedzenia, sygn. akt III K 123/12). Jako podstawę prawną sąd wskazał art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. W uzasadnieniu tego orzeczenia podkreślił, że w związku z wniesieniem przez prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN w Gdańsku wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego wobec skarżącego i wydanie orzeczenia stwierdzającego, że skarżący złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, na tym etapie rozpoznawania sprawy brak było podstaw do podjęcia innej decyzji, zarówno merytorycznej, jak i formalnej. W szczególności nie było podstaw do oceny zgłoszonych przez skarżącego wątpliwości dotyczących zakresu podmiotowego ustawy lustracyjnej.

Uzasadniając szczegółowo zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący podkreślił, że od momentu zakończenia służby wojskowej jest już osobą prywatną, a co za tym idzie nie pełni funkcji publicznej w rozumieniu ustawy lustracyjnej z 2006 r. Prowadzenie wobec skarżącego postępowania lustracyjnego narusza – jego zdaniem – zasadę proporcjonalności wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności

i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), godzi też w zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Ponadto stoi w sprzeczności z prawem do prywatności statuowanym w art. 47 Konstytucji, a także z zakazem wyrażonym przez ustrojodawcę w art. 51 ust. 2 Konstytucji. W dalszej części uzasadnienia skarżący kilkakrotnie zaakcentował konieczność prawidłowej interpretacji ustawy lustracyjnej z 2006 r. Jego zdaniem sprzeczne z Konstytucją jest zaś takie rozumienie unormowań tego aktu prawnego, które pozwala na jego stosowanie w stosunku do osób, które nie pełnią już funkcji publicznych objętych – w myśl art. 4 ustawy lustracyjnej z 2006 r. – obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego. Skarżący nawiązał także do tez wynikających z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, którego przedmiotem były zarówno uregulowania ustawy lustracyjnej z 2006 r., jak i wcześniejszej ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.). Podkreślił zwłaszcza aprobujące stanowisko Trybunału co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lustracyjnej z 1997 r. wyłączających możliwość wszczęcia (prowadzenia) postępowania lustracyjnego wobec osób niepełniących już funkcji publicznych w chwili orzekania przez sąd o wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Skarżący odniósł się w tym zakresie także do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej ustawę lustracyjną z 1997 r., w którym wskazano, że celem uchwalanych wówczas zmian, polegających m.in. na ustanowieniu nowego art. 18a ust. 5 (dającego podstawę do opisanego wyżej wyłączenia), było właśnie usunięcie mankamentów ustawy lustracyjnej z 1997 r. dostrzeżonych w jej praktycznym stosowaniu. Skarżący zauważył, że w ustawie lustracyjnej z 2006 r. brak jest unormowania będącego treściowym odpowiednikiem art. 18a ust. 5 ustawy lustracyjnej z 1997 r. Jego zdaniem okoliczność ta w żadnym razie nie dezaktualizuje linii orzeczniczej wypracowanej przez Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz precyzujących zasady korzystania ze skargi konstytucyjnej unormowań ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie w sprawie skarżącego. Innymi słowy, zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw formułowany przez podmiot występujący ze skargą musi być skierowany przeciwko aktowi stanowienia prawa, zastosowanemu wobec niego (jako podstawa prawna) w sprawie, w związku z którą skarga jest formułowana. Problem prawidłowego określenia przez skarżącego przedmiotu skargi konstytucyjnej nabiera szczególnego znaczenia w związku z dwoma okolicznościami. Po pierwsze, w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem znajduje zastosowanie zasada skargowości, zgodnie z którą Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o TK). Konsekwencją tej zasady jest niemożność korygowania (zmiany) przedmiotu kontroli przez działający z własnej inicjatywy sąd konstytucyjny. Po drugie, poprawne – względem okoliczności sprawy, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna – określenie zaskarżonych unormowań odgrywa znaczącą rolę z punktu widzenia następstw ewentualnego merytorycznego orzeczenia Trybunału o ich niekonstytucyjności. Takie bowiem orzeczenie prowadzić może do derogacji konkretnych przepisów (dekodowanych z nich norm prawnych). Zakres oddziaływania wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostaje zatem wyznaczony wskazaniem przez skarżącego przedmiotu zaskarżenia.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg konstytucyjnych dostarcza wielu przykładów świadczących o dopuszczalności zróżnicowania sposobu, w jaki podmioty korzystające ze skargi określają jej przedmiot. I tak, oprócz bezpośredniego wskazania przepisu, z którym skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw podmiotowych, wielokrotnie można napotkać ujęcia bardziej złożone, polegające na tzw. interpretacyjnym lub zakresowym określeniu przedmiotu skargi. Ten pierwszy sposób występuje w sytuacji, w której przedmiotem zaskarżenia skarżący czyni nie tyle konkretny przepis, rozumiany jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, ile wyinterpretowaną z niego (wadliwą – w ocenie skarżącego) normę prawną, w stosunku do której skarżący stawia zarzut niekonstytucyjności. Metoda zakresowa (tzw. skarga na pominięcie prawodawcze) polega zaś na zakwestionowaniu normy prawnej w zakresie, w jakim nie znajduje ona zastosowania do określonej kategorii stanów faktycznych.

Przyjmując co do zasady dopuszczalność skarg przeciwko pominięciom prawodawczym, Trybunał wielokrotnie zwracał jednak uwagę na konieczność rozgraniczenia powyższych przypadków od sytuacji zaniechania legislacyjnego, a więc zarzutu wskazującego na brak określonych unormowań, które – zdaniem skarżącego – winny występować w obowiązującym stanie prawnym. Tylko w przypadku skargi skierowanej przeciwko przepisom, z których – przy zastosowaniu odpowiednich dyrektyw wykładni – jest możliwe dekodowanie wadliwej (niepełnej) normy prawnej, Trybunał jest właściwy do merytorycznego jej rozpatrzenia i orzekania. Brak natomiast

takiej kompetencji Trybunału w przypadku, gdy przedmiotem swoich zarzutów czyni skarżący wykazaną lukę w obowiązującym stanie prawnym (por. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2011 r., Ts 136/10, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 274). Wówczas bowiem Trybunał Konstytucyjny – działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK – jest upoważniony jedynie do skorzystania z tzw. funkcji sygnalizacyjnej, polegającej na przedstawieniu właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonej luce w prawie, której usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

W analizowanej skardze konstytucyjnej skarżący zakwestionował art. 4 pkt 55 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Pierwszy z tych przepisów, o charakterze materialnoprawnym, wymienia jedno ze stanowisk mieszczących się w zakresie pojęcia funkcji publicznej w rozumieniu tej ustawy. Z kolei art. 20 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. ustanawia kompetencję prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN do wszczęcia postępowania lustracyjnego (ust. 1) oraz wystąpienia z wnioskiem do sądu w przypadku powstania wątpliwości co do zgodności oświadczenia lustracyjnego z prawdą (ust. 2 zdanie pierwsze). Zgodnie z art. 20 ust. 2 zdanie drugie czynności związane z rozpoznawaniem oświadczeń lustracyjnych i kierowaniem do sądu wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego określa ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN).

Na podkreślenie zasługuje w tym miejscu również stanowisko wyrażone w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 19 września 2012 r., w którym sąd – wszczynając postępowanie lustracyjne wobec skarżącego – zaznaczył, że „na obecnym etapie rozpoznawania sprawy brak jest podstaw do podjęcia innej decyzji, zarówno merytorycznej, jak i formalnej”. W sentencji tego postanowienia Sąd powołał art. 20 ust. 1 ustawy lustracyjnej z 2006 r. jako podstawę prawną wszczęcia postępowania lustracyjnego.

Zarzut sformułowany przez skarżącego względem przywołanych wyżej przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. sprowadza się do tezy o niezgodności z Konstytucją prowadzenia wobec skarżącego postępowania lustracyjnego, w sytuacji, gdy nie zajmuje on już stanowiska, z pełnieniem którego wiąże się rygor składania oświadczenia lustracyjnego i późniejszej jego weryfikacji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przyczynę naruszenia konstytucyjnych praw i wolności upatruje skarżący w braku unormowania nakazującego niewszczywanie postępowania (względnie umorzenie postępowania już prowadzonego) w sytuacji, gdy nie pełni już on funkcji publicznej związanej z obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego.

Zdaniem Trybunału analiza opisanego wyżej przedmiotu skargi konstytucyjnej musi wywoływać dwojakiego rodzaju zastrzeżenia. Przede wszystkim należy stwierdzić, że zarzut skarżącego kieruje się przeciwko unormowaniom aktu prawnego, w którego treści trudno znaleźć podstawę do dekodowania postulowanej przez skarżącego kompetencji organów prowadzących postępowanie lustracyjne. Należy bowiem zwrócić szczególną uwagę na przepis art. 20 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej z 2006 r., zgodnie z którym czynności związane z rozpoznawaniem oświadczeń lustracyjnych i kierowaniem do sądu wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego określa ustawa o IPN. Adekwatnymi do zarzutów skargi są więc w pierwszej kolejności przepisy rozdziału 5a tej ustawy, nie zaś samoistnie ujęte unormowania zakwestionowanej przez skarżącego ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził, że zarzuty skarżącego związane z brakiem podstaw do umorzenia postępowania lustracyjnego polegają w istocie na zakwestionowaniu zaniechania ustawodawczego. Wprawdzie skarżący skierował swoje zastrzeżenia przeciwko konkretnym przepisom (art. 4 pkt 55 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r.), a przedmiot skargi sformułował w sposób – *prima facie* – „zakresowy”, to jednak trzeba przyjąć, że skarżący w istocie zakwestionował brak unormowań, które mogłyby być podstawą prawną orzeczenia (prokuratora, a następnie sądu) o postulowanej przez niego treści. W przypadku sprawy skarżącego treść ta sprowadzałaby się do umorzenia postępowania lustracyjnego z uwagi na to, że skarżący w chwili jego wszczęcia nie pełnił już funkcji publicznej, o której mowa w art. 4 pkt 55 ustawy lustracyjnej z 2006 r.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że sformułowanie zarzutu pominięcia ustawodawczego wymaga, po pierwsze, określenia normy prawnej, która nie znajduje zastosowania w sprawie skarżącego. Po drugie, wskazania jej usytuowania w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazania, że niezastosowanie tej normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej regulacji, co w konsekwencji staje się źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego (por. postanowienie TK z 8 września 2009 r., Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398).

Zdaniem Trybunału zarówno zaskarżone przepisy ustawy lustracyjnej z 2006 r., jak i – merytorycznie bardziej adekwatne – uregulowania ustawy o IPN nie dają jednak podstaw do dekodowania normy prawnej, tworzącej kompetencję organów lustracyjnych do umorzenia postępowania lustracyjnego. Nieuprawniony jest więc tym bardziej podjęty przez skarżącego zabieg poszukiwania w nich podstawy do „rozszerzenia” zakresu zastosowania takiej normy na sytuację, w jakiej znalazł się skarżący.

Trybunał ponownie podkreśla, że rozgraniczenie sytuacji kwalifikowanej jako zaniechanie prawodawcze od przypadku unormowania niepełnego (fragmentarycznego) może budzić w konkretnych przypadkach trudności. Niemniej jednak w analizowanym stanie należy jednoznacznie stwierdzić, że zarzut skarżącego nie może być uznany za skuteczne podważenie zgodności z Konstytucją „zawężenia” przez prawodawcę zakresu zastosowania normy prawnej dekodowanej z art. 4 pkt 55 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy lustracyjnej z 2006 r. Argumentem wzmacniającym taką właśnie kwalifikację może być także odwołanie się do zmian stanu prawnego w odniesieniu do unormowania instytucji lustracji. W szczególności zwraca uwagę – uwzględniana także przez skarżącego – nowelizacja ustawy lustracyjnej z 1997 r., której skutkiem normatywnym było stworzenie podstaw prawnych do podejmowania rozstrzygnięć procesowych analogicznych to tego, którego oczekiwał skarżący w swojej sprawie. Dopiero bowiem włączenie art. 18a ust. 5 do treści ustawy lustracyjnej z 1997 r. doprowadziło do zrealizowania postulatu (założonego przez projektodawcę nowelizacji tego aktu prawnego) nadania procesowi lustracji kształtu realizującego wymogi konstytucyjne; co stwierdził także w swoim judykacie Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., K 11/02).

Potwierdzony pośrednio także przez samego skarżącego (zob. s. 13 uzasadnienia skargi konstytucyjnej) brak przepisów, które mogłyby być podstawą do wyinterpretowania analogicznej normy kompetencyjnej dla organów podejmujących czynności w postępowaniu lustracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. i ustawy o IPN, nie może być więc zakwalifikowany inaczej aniżeli jako zaniechanie ustawodawcy. Tego rodzaju stanu nie jest jednakże władny skorygować Trybunał Konstytucyjny, orzekając merytorycznie o skardze konstytucyjnej skarżącego. Trybunał zwracał już wielokrotnie uwagę na to, że pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, natomiast nie należy do jego uprawnień nowelizacja (uzupełnianie) przepisów prawnych (por. postanowienia TK z: 27 stycznia 1998 r., Ts 1/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 22; 30 czerwca 1998 r., Ts 83/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 80; 19 maja 2005 r., Ts 153/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 131). Brak takiej kompetencji wynika zarówno z art. 188 pkt 1-3, jak i art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe okoliczności – samoistnie przesądzające o niedopuszczalności nadania skardze dalszego biegu – rzutują również na problem niedopełnienia przez skarżącego wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Jest nim obowiązek wskazania sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw. W sytuacji, gdy skarga kieruje się w istocie przeciwko brakowi unormowań, występującemu w formalnie innym akcie prawnym aniżeli wskazany w skardze jako jej przedmiot, trudno przyjąć, że skarżący uprawdopodobnił swój zarzut w sposób wymagany w ustawie o TK.

Należy przy tym dodatkowo zwrócić uwagę, że argumentacja przedstawiona przez skarżącego na poparcie tezy o naruszeniu praw wynikających z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji nawiązuje w dużej mierze do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2002 r. Wzorcem kontroli przepisów (adekwatnych treściowo do zarzutów stawianych przez skarżącego, tzn. art. 18a ust. 5 ustawy lustracyjnej z 1997 r.) poddanych wówczas weryfikacji Trybunału były jednakże inne aniżeli wskazane jako podstawa niniejszej skargi unormowania Konstytucji. Zasadniczym problemem była bowiem kwestia zgodności tych uregulowań z art. 61 ust. 1 Konstytucji i statuowanym w nim obywatelskim prawem do informacji. Powołanie w uzasadnieniu wyroku Trybunału problemu konkurencji praw podmiotowych wynikających z tego przepisu Konstytucji oraz z unormowań, których przedmiotem jest prawo do ochrony życia prywatnego, służyło wówczas przede wszystkim wyznaczeniu granic zakresu zastosowania tego właśnie prawa podmiotowego. Odwołanie się przez skarżącego do powyższej argumentacji nie może być jednak uznane za wystarczające do uprawdopodobnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych unormowań z odrębnie powołanymi prawami wyrażonymi w art. 47 ust. 1, czy też art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Z uwagi na ograniczenie wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji prawidłowym wzorcem kontroli przepisów kwestionowanych w skardze konstytucyjnej nie mogą być tym bardziej unormowania zawarte w ratyfikowanej umowie międzynarodowej.

Ze względu na odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest bezprzedmiotowe rozpoznawanie wniosku skarżącego o zawieszenie postępowania lustracyjnego, wszczętego na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy – III Wydział Karny z 19 września 2012 r. (sygn. akt III K 123/12).

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 286

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 sierpnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 254/12**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.F.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 17 października 2012 r., sporządzonej przez pełnomocnika, skarżący – A.F. – zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 4 pkt 55 w zw. z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 2006 r.). Wobec zaskarżonych przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r., w zakresie, w jakim „przewidują możliwość poddania postępowaniu lustracyjnemu na wniosek prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej (dalej: IPN) osoby, która nie jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 4 ustawy lustracyjnej z 2006 r., ani w chwili podjęcia przez prokuratora czynności w przedmiocie analizy zgodności z prawdą złożonego przez nią oświadczenia lustracyjnego; ani w chwili złożenia przez prokuratora oddziałowego Biura Lustracyjnego IPN wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego; ani w chwili orzekania przez sąd w przedmiocie wszczęcia postępowania lustracyjnego”, skarżący skierował zarzut niezgodności z art. 47 w zw. z art. 32 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Niezależnie od tego zakwestionowanym przepisom ustawy lustracyjnej z 2006 r. skarżący zarzucił także niezgodność z art. 8 ust. 1 i 2 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.). Jednocześnie skarżący wniósł o zawieszenie postępowania lustracyjnego, wszczętego wobec niego na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy – III Wydział Karny z 19 września 2012 r. (sygn. akt III K 123/12).

Postanowieniem z 20 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wskazał, że przedmiotem swojej skargi skarżący uczynił lukę w obowiązującym stanie prawnym, polegającą na braku podstawy prawnej do niewszczyniania (lub umorzenia już prowadzonego) postępowania lustracyjnego w sytuacji, gdy osoba, wobec której miałyby ono być prowadzone, nie pełni już funkcji publicznej związanej z obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego. Trybunał podkreślił, że zarzuty skarżącego zostały skierowane przeciwko unormowaniom aktu prawnego, w którego treści trudno znaleźć podstawę do dekodowania postulowanej przez skarżącego kompetencji organów prowadzących postępowanie lustracyjne. Trybunał zwrócił w związku z tym także uwagę na przepis art. 20 ust. 2 zdanie drugie ustawy lustracyjnej z 2006 r., który odsyła określenie czynności związanych z rozpoznawaniem oświadczeń lustracyjnych i kierowaniem do sądu wniosków o wszczęcie postępowania lustracyjnego do innego aktu prawnego, tzn. ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN). Wprawdzie tego aktu prawnego skarżący nie zakwestionował we wniesionej skardze, niemniej także i w tym kontekście Trybunał uznał, że zarzut niekonstytucyjności skierowany byłby przeciwko zaniechaniu prawodawczemu.

Zdaniem Trybunału powyższa wada analizowanej skargi konstytucyjnej rzutowała również na niedopełnienie przez skarżącego wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Wymóg ten polega na konieczności wskazania sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu

konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał podważył w tym zakresie zasadność pełnego odwoływania się do argumentacji przedstawionej w wyroku TK z 19 czerwca 2002 r. (K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). W ocenie Trybunału przeciwko takiemu zabiegowi przemawia znacząca odmiennność wzorców kontroli przepisów poddanych wówczas weryfikacji co do zgodności z Konstytucją.

Ze względu na odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu Trybunał uznał za bezprzedmiotowe rozpoznawanie wniosku skarżącego o zawieszenie postępowania lustracyjnego, wszczętego na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Bydgoszczy – III Wydział Karny z 19 września 2012 r. (sygn. akt III K 123/12).

Zażalenie na powyższe postanowienie złożył do Trybunału Konstytucyjnego pełnomocnik skarżącego. Skarżący podniósł w nim, że skarga konstytucyjną skierował przeciwko konkretnym unormowaniom ustawy lustracyjnej z 2006 r., na podstawie których Sąd Okręgowy w Bydgoszczy wszczął postępowanie w jego sprawie. Podkreślił, że podstawą tego orzeczenia nie były przepisy ustawy o IPN, dlatego też nie uczynił ich przedmiotem skargi konstytucyjnej. Następnie skarżący – przywołując fragment uzasadnienia jednego z judykatów Trybunału – wskazał na zachodzącą (jego zdaniem) rozbieżność w sposobie rozumienia ustawowego wymogu przedstawienia orzeczenia, które zostało wydane na podstawie zaskarżonego przepisu. Skarżący wyjaśnił, że przedmiotem skargi uczynił normę prawną wyinterpretowaną z zakwestionowanych przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. Norma ta nakazuje sądowi lustracyjnemu wszcząć postępowanie bez sprawdzania, czy osoba składająca oświadczenie lustracyjne nadal podlega przepisom ustawy o ujawnianiu informacji. Skarżący zastrzegł, że przedmiotem jego skargi nie było zaniechanie ustawodawcze. Następnie stwierdził, że Trybunał może poddać kontroli tzw. pominięcie prawodawcze i stwierdzić jego niezgodność z Konstytucją. Zdaniem skarżącego kwestią niebudzącą wątpliwości jest to, że „norma prawna nakazująca wszczęcie postępowania o represyjnym charakterze powinna zawierać również unormowanie zawierające przesłanki odmowy podjęcia takowego działania. Jeśli natomiast nie wskazuje podstaw odmowy wszczęcia postępowania, powinna regulować podstawy jego umorzenia”. Jedną z takich podstaw mogłaby być zaś okoliczność, że osoba, której oświadczenie wzbudziło wątpliwości, nie sprawuje już funkcji publicznej. Następnie skarżący odniósł się do okoliczności towarzyszących wprowadzeniu do ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428, ze zm.; dalej: ustawa lustracyjna z 1997 r.) unormowania art. 18a ust. 5, kreującego kompetencję organów lustracyjnych do niekierowania wniosku o wszczęcie postępowania wobec osób, które nie sprawują już funkcji publicznych objętych obowiązkiem złożenia oświadczenia lustracyjnego. Podkreślił, że przepis ten był poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził jego zgodność z ustawą zasadniczą. Zdaniem skarżącego niewprowadzenie do ustawy lustracyjnej z 2006 r. analogicznego unormowania nie było celowym zaniechaniem ustawodawcy, lecz zostało podyktowane jego przekonaniem o utrwaleniu takiej wykładni przepisów tej ustawy, która dotyczyć będzie wyłącznie osób sprawujących funkcje publiczne. Skarżący zauważył przy tym, że wskazywana w skardze wada kwestionowanych przepisów polega na tym, że wymuszają one na sądzie lustracyjnym wydanie orzeczenia o wszczęciu postępowania bez uprzedniego zbadania, czy dotyczyć będzie ono osoby objętej regulacją związaną ze składaniem oświadczeń lustracyjnych. Zarzuty skargi nie wiązały się natomiast – zdaniem skarżącego – z brakiem przepisów pozwalających na niewszczynianie postępowania lustracyjnego. W konkluzji skarżący podniósł więc, że Trybunał błędnie zakwalifikował zarzuty skargi skierowane przeciwko zaskarżonym unormowaniom ustawy lustracyjnej z 2006 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Ponownie trzeba podkreślić, że przedmiotem zarzutów podnoszonych w skardze konstytucyjnej nie może być brak unormowań, o wskazywanej przez skarżącego treści. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem kompetentny do merytorycznej oceny zjawiska tzw. zaniechania prawodawczego. W ocenie Trybunału w zaskarżonym postanowieniu zasadnie przyjęto, że taka właśnie sytuacja wystąpiła w sprawie, w związku z którą została wniesiona analizowana skarga. Wbrew twierdzeniom skarżącego sytuacji, w której *de lege lata* brak jest regulacji kreującej kompetencję sądu do odmowy wszczęcia postępowania lustracyjnego (lub umorzenia postępowania już wszczętego), nie można zakwalifikować do kategorii tzw. pominięć prawodawczych. Braku takich unormowań nie może również sanować postulowana przez skarżącego odpowiednia interpretacja zaskarżonych przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. W zaskarżonym postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu wyczerpująco wskazano argumenty przemawiające na rzecz takiego stanowiska. Jeszcze raz podkreślić trzeba zwłaszcza znaczenie zmiany normatywnej wynikającej z utraty mocy obowiązującej ustawy lustracyjnej z 1997 r., w tym w szczególności art. 18a ust. 5 tej ustawy. Zdaniem Trybunału, w sytuacji, gdy ustawa lustracyjna z 2006 r. nie



zawiera przepisów będących merytorycznym odpowiednikiem powołanego przepisu ustawy lustracyjnej z 1997 r., nie można uznać, że wystarczającą podstawą do wykreowania kompetencji sądu lustracyjnego do odmowy wszczęcia postępowania będzie odpowiednia interpretacja unormowania przewidującego powinność sądu do jego wszczynania. Nie ulega wątpliwości, że na gruncie ustawy lustracyjnej z 1997 r. sąd nie dysponował tego rodzaju kompetencją, aż do jej nowelizacji dokonanej w 2002 r. To w efekcie tej zmiany ustanowiony został art. 18a ust. 5 ustawy lustracyjnej z 1997 r., który dopiero stworzył stosowną podstawę prawną dla kompetencji niekierowania wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego. W tym kontekście stan prawny wynikający z przepisów ustawy lustracyjnej z 2006 r. można zatem uznać za analogiczny do sytuacji istniejącej pod rządami ustawy lustracyjnej z 1997 r., sprzed jej nowelizacji z 2005 r. W konkluzji stwierdzić więc trzeba, że wykazana przez skarżącego wada regulacji prawnej procedury lustracyjnej wiąże się właśnie z brakiem unormowania, które *de lege lata* taką podstawę by stworzyło.

Zdaniem Trybunału stanowiska tego nie może podważyć argumentacja skarżącego, wskazująca na konieczność takiej interpretacji art. 20 ustawy lustracyjnej z 2006 r., która uwzględniać będzie także możliwość odmowy wszczęcia postępowania przez sąd lustracyjny. W ocenie Trybunału tego rodzaju interpretacja wykraczałaby daleko poza – dozwolone w świetle reguł wykładni – określenie zakresu zastosowania i normowania tego przepisu. Jak wskazywał Trybunał w swoim orzecznictwie, tego rodzaju zabiegi związane z tzw. wykładnią ustawy w zgodzie z Konstytucją także mają swoje granice dopuszczalności (por. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 206 i cyt. tam orzecznictwo). Jest nią bez wątpienia konieczność poprawnego wskazania przepisu prawa (jednostki redakcyjnej tekstu prawnego), z którego dozwolone jest dekodowanie normy prawnej o sugerowanej przez skarżącego treści.

Trybunał podkreśla również, że skarżący mylnie odczytał intencję zaskarżonego postanowienia, w tej części jego uzasadnienia, w której powołane tam zostały również – niezakwestionowane w skardze – przepisy ustawy o IPN. Uwzględnienie unormowań ustawy o IPN w argumentacji Trybunału nie było bynajmniej podyktowane chęcią wytknięcia skarżącemu, że nie uczynił ich przedmiotem skargi, zwłaszcza w sytuacji, gdy w istocie nie były podstawą prawną orzeczenia, z wydaniem którego połączył zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał podkreślił jedynie, że również w treści tych przepisów nie można byłoby znaleźć podstawy normatywnej dla postulowanej przez skarżącego możliwości niekierowania do sądu wniosku o wszczęcie postępowania przez sąd lustracyjny, a tym samym dla wypełnienia zaistniałej luki normatywnej. Gdyby bowiem tego rodzaju podstawę przepisy te tworzyły, dałoby to asumpt do oceny prawidłowości zastosowania unormowań regulujących postępowanie lustracyjne przez organy właściwe do jego przeprowadzenia. Trybunał w żadnej mierze nie sugerował więc uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej unormowań, które nie spełniają wymogu określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Błędne jest tym samym przekonanie skarżącego o odejściu w zaskarżonym postanowieniu Trybunału od linii wyznaczonej choćby (poważnym w treści zażalenia) orzeczeniem w sprawie SK 54/12 (niepubl.). Już tylko na marginesie trzeba zauważyć, że podobną wadą obarczona jest argumentacja zażalenia skarżącego przeprowadzona w celu „odnalezienia” podstawy do ewentualnego umorzenia postępowania lustracyjnego w unormowaniach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).

W konkluzji powyższych rozważań należy stwierdzić, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał słusznie uznał zarzuty analizowanej skargi konstytucyjnej za skierowane przeciwko wykazanej przez skarżącego luce normatywnej (tzw. zaniechanie prawodawcze). Taka ich kwalifikacja wyklucza dopuszczalność wydania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia w sprawie skarżącego. W takiej sytuacji jedyną dopuszczalną przez ustawodawcę reakcją Trybunału na wniesioną skargę może być postanowienie sygnalizacyjne podjęte na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK. Zgodnie bowiem z tym przepisem Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 287

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 5 listopada 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 45/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.S. w sprawie zgodności:

- 1) art. 107 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w zakresie, w jakim nie wprowadzają gradacji odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne popełnione przez sędziego przed objęciem stanowiska, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 107 § 1 i 2, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w zakresie, w jakim nie zawierają „zakresu czasowego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby niegodnej urzędu sędziego”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji;

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 11 lutego 2013 r. A.S. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 107 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w zakresie w jakim nie wprowadzają gradacji odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne popełnione przez sędziego przed objęciem stanowiska, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżąca zarzuciła, że art. 107 § 1 i 2, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 w zakresie, w jakim nie zawierają „zakresu czasowego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby niegodnej urzędu sędziego”, naruszają art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca była sędzią Sądu Rejonowego – na ten urząd została powołana 22 listopada 2010 r. Obwiniono ją o to, że w okresie od 26 października 2009 r. do 1 czerwca 2010 r. w Chełmie, będąc asystentem sędziego w Sądzie Okręgowym w Lublinie, okazała się niegodna urzędu sędziego w ten sposób, że działając w celu dokuczenia K.W. wysyłała wiadomości SMS zawierające uwagi dotyczące jej życia osobistego i rodzinnego oraz wiadomość obrazkową MMS o treści erotycznej, to jest o przewinienie dyscyplinarne określone art. 107 § 2 p.u.s.p. Wyrokiem z 18 maja 2012 r. (sygn. akt ASD 2/12) Sąd Apelacyjny w Lublinie – Sąd Dyscyplinarny uznał skarżącą za winną tego, że w okresie od 31 grudnia 2009 r. do 1 czerwca 2010 r., przed objęciem stanowiska Sędziego Sądu Rejonowego, działając z zamiarem bezpośrednim dokuczenia K.W., uporczywie nękała ją, przesyłając na jej telefon komórkowy – bez ujawniania własnej tożsamości – wiadomości tekstowe (SMS) zawierające także uwagi dotyczące życia osobistego, rodzinnego i zawodowego K.W. oraz wiadomość obrazkową (MMS) o treści erotycznej, narzucając również w ten sposób jej odbiór osobie, która wiadomości takiej nie oczekiwała, istotnie naruszając w ten sposób prywatność K.W. Sąd uznał, że przez to postępowanie skarżąca okazała się niegodną urzędu sędziego, tj. popełniła delikt dyscyplinarny określony w art. 107 § 2 p.u.s.p., i za to, na podstawie art. 107 § 2 w zw. z art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p. „wymierzył karę dyscyplinarną złożenia sędziego z urzędu.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie – Sądu Dyscyplinarnego skarżąca wniosła odwołanie. Wyrokiem z 10 października 2012 r. (sygn. akt SNO 41/12) Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny utrzymał zaskarżony wyrok w mocy. Uznał, że „nie ulega wątpliwości, że obwiniona dopuściła się przypisanych jej zachowań działając umyślnie, z bezpośrednim zamiarem wyrządzenia krzywdy K.W.: osobie, której nie znała osobiście, nie była z nią w konflikcie, ani jakiegokolwiek relacji osobistej, a która stała się celem tych działań tylko dlatego, że podjęła wspólnie ze swoim byłym mężem próbę odbudowania małżeństwa, co stało na przeszkodzie osobistym planom obwinionej wobec M.W. (...) Działanie to miało charakter anonimowego, uporczywego, powtarzalnego

i rozciągniętego w czasie (...) nękania (...). [P]ostępowanie, którego [obwiniona] się dopuściła, miało miejsce w tym samym roku, w którym ubiegała się o stanowisko sędziego i została na nie powołana”.

Skarżąca twierdzi, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasadę niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przepisy art. 107 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p. są, zdaniem skarżącej, niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim „nie wprowadzają gradacji (...) odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne popełnione przez sędziego przed objęciem stanowiska, przy jednoczesnym wprowadzeniu gradacji odpowiedzialności wobec osoby, która dopuściła się deliktu dyscyplinarnego po objęciu tegoż stanowiska, a także (...) [przed jego objęciem], jeżeli przez nie uchybiła obowiązкови piastowanego wówczas urzędu państwowego”. Z kolei art. 107 § 1 i 2, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p. – jak twierdzi skarżąca – naruszają Konstytucję w zakresie, w jakim nie zawierają „zakresu czasowego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby niegodnej urzędu sędziego, co może prowadzić do wykładni art. 107 § 2 p.u.s.p. z pominięciem instytucji przedawnienia przewinień dyscyplinarnych”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego. Wskazany przedmiot skargi konstytucyjnej determinuje wymogi formalne, których spełnienie jest konieczne dla stwierdzenia jej dopuszczalności.

W myśl zakwestionowanego art. 107 § 1 p.u.s.p., za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie. Zgodnie z zaskarżonym art. 107 § 2 p.u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązкови piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego.

Objęty skargą konstytucyjną art. 108 § 1 p.u.s.p. przewiduje natomiast, że po upływie trzech lat od chwili czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego. W myśl zakwestionowanego art. 108 § 2 p.u.s.p. w razie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed upływem terminu, o którym mowa w § 1, przedawnienie dyscyplinarne następuje z upływem pięciu lat od chwili czynu. Jeżeli jednak przed upływem terminu, o którym mowa w § 1, sprawa nie została prawomocnie zakończona, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej.

Zgodnie z zaskarżonym art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p. karami dyscyplinarnymi są: 1) upomnienie; 2) nagana; 3) usunięcie z zajmowanej funkcji; 4) przeniesienie na inne miejsce służbowe; 5) złożenie sędziego z urzędu.

Trybunał zbadał przede wszystkim, czy orzeczenie wskazane przez skarżącą jako ostateczne w rozumieniu art. 47 ustawy o TK (wyrok Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z 10 października 2012 r.) zostało wydane na podstawie zakwestionowanych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podstawą tego orzeczenia nie były art. 107 § 1, art. 108 § 1 i 2 ani art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. Nie ulega wątpliwości to, że podstawą obu rozstrzygnięć w sprawie skarżącej był jedynie art. 107 § 2 p.u.s.p., a nie art. 107 § 1 p.u.s.p., co wynika nie tylko z sentencji wyroku sądu dyscyplinarnego I instancji, ale również z treści zarzutów odwołania wniesionego do Sądu Najwyższego przez obrońców skarżącej (którzy zarzucali wyłącznie naruszenie art. 107 § 2 p.u.s.p.). Bezsporne jest także to, że czyny, które przypisano obwinionej, zostały popełnione w 2009 i 2010 r., a oba wyroki dyscyplinarne zapadły w 2012 r. Wobec tego ani sądy dyscyplinarne, ani obrońcy skarżącej w toku postępowania dyscyplinarnego, nie analizowali, czy w sprawie mógłby mieć zastosowanie art. 108 § 1 i 2 p.u.s.p., oczywiście jest bowiem, że nie tylko wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, lecz także jego prawomocne zakończenie nastąpiło przed upływem trzech lat od chwili czynu. Co istotne, skarżącą – wobec której uznano, że okazała się niegodna urzędu sędziego – wymierzono karę dyscyplinarną na podstawie art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p., a zatem art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. nie były stosowane w sprawie.

W związku z niespełnieniem przesłanki formalnej wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, a polegającej na konieczności uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu niniejszej skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 107 § 1, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p.

Niezależnie od powyższego Trybunał zauważa, że zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 107 § 1 i 2, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepisy te nie zawierają „zakresu czasowego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby niegodnej urzędu sędziego”, ma charakter

potencjalny. Podnosi to sama skarżąca, przyznając, że obowiązywanie zakwestionowanych przepisów „może prowadzić do wykładni art. 107 § 2 p.u.s.p. z pominięciem instytucji przedawnienia przewinień dyscyplinarnych”. Tymczasem naruszenie praw lub wolności jednostki musi mieć charakter aktualny i konkretny, a nie generalny i abstrakcyjny. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna miałaby charakter *actio popularis*, co byłoby sprzeczne z treścią art. 79 Konstytucji. Skarga konstytucyjna, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest dopuszczalna, jeśli skarżący uprawdopodobni naruszenie swych konstytucyjnych wolności lub praw. Źródłem naruszenia tych praw powinny być zaskarżone przepisy, a samo naruszenie powinno wynikać z wydanego na ich podstawie orzeczenia sądu lub innego organu władzy publicznej. W ten sposób uwidacznia się indywidualny charakter skargi konstytucyjnej, która nie jest *actio popularis*, zatem nie można w niej stawiać zarzutu niekonstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od wskazanego wyżej naruszenia praw skarżącego (zob. postanowienia z 12 kwietnia 2007 r., Ts 122/05, OTK ZU nr 2/B/2007, poz. 79 oraz 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 107 § 2 i art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p. Trybunał stwierdza, że jest on oczywiście bezzasadny. Skarżąca okazała się bowiem niegodna urzędu sędziego, co oznacza – jak trafnie wskazał sąd dyscyplinarny I instancji – że „okazało się» (tzn. »stało się wiadome«), iż »nie zasługuje« na pełnienie tego urzędu, nie ma bowiem przymiotu »nieskazitelności charakteru«. Słusznie i wprost stwierdził Sąd Najwyższy, oddalając odwołanie skarżącej, że „osoba, która z osobistych pobudek, w sposób powtarzalny i przez kilka miesięcy krzywdzi inną osobę tylko dlatego, że stoi ona na przeszkodzie w realizacji jej [skarżącej] osobistych zamierzeń, nie powinna być powołana na stanowisko sędziego (...). Osoba z tego rodzaju, jak to określił Sąd I instancji »emocjonalnością« nie może wymierzać sprawiedliwości i decydować wyrokami wydawanymi w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o sprawach innych ludzi. Jej wyłączenia ze służby wymaga ochrona funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także dobrego imienia sędziów oraz sądownictwa”.

Jedynie na marginesie Trybunał przypomina, że w orzecznictwie konstytucyjnym, orzecznictwie dyscyplinarnym oraz w doktrynie utrwalony jest pogląd mówiący o braku możliwości stworzenia precyzyjnego katalogu deliktów dyscyplinarnych. W wyroku z 27 lutego 2001 r. (K 22/00, OTK ZU nr 3/A/2001, poz. 48) Trybunał podkreślił, że ustawowa niedookreśloność przewinień dyscyplinarnych wynika z „obiektywnej niemożności stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Nie jest zatem możliwe proste porównywanie postępowań karnych i dyscyplinarnych w aspekcie unormowań o charakterze gwarancyjnym. (...) Delikt dyscyplinarny oceniany być musi nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd.”. Podobny pogląd wyraził L. Gardocki (*Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności cywilnej*, [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin profesora Tomasza Kaczmarka*, Zakamycze 2006, s. 195-196). Sąd Najwyższy w wyroku z 23 stycznia 2008 r. (sygn. akt SNO 82/07, niepubl.) uznał, że przepis art. 107 p.u.s.p. stanowi materialną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego oraz zawiera generalne znamiona deliktu dyscyplinarnego, których konkretyzacja następuje w wyroku sądu dyscyplinarnego i powinna mieć postać jednoznacznego określenia tego deliktu jako przewinienia służbowego lub uchybienia godności urzędu oraz odpowiednio: precyzyjnego wskazania naruszonych przez sędziego norm konkretnego aktu prawnego albo dokładnego opisu jego zachowania, przynoszącego ujmę pełnionemu urzędowi. Powyższe uwagi należy odnieść do sytuacji, w której obwiniony okazał się niegodnym urzędu sędziego (art. 107 § 2 *in fine* p.u.s.p.).

Trybunał dostrzega, że odpowiedzialność dyscyplinarna należy, obok odpowiedzialności karnej, do szerszej rodziny rodzajów odpowiedzialności – odpowiedzialności represyjnej (zob. L. Gardocki, *Prawnokarna...*, s. 191). Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie pojęcie przewinienia dyscyplinarnego uchybiającego godności urzędu jest rozumiane jako przekroczenie granic wyznaczonych przez rotę ślubowania określoną w art. 66 p.u.s.p., z której wynika m.in., że sędzia jest obowiązany stać na straży prawa, wypełniać sumiennie obowiązki sędziego, a w postępowaniu – kierować się zasadami godności i uczciwości (zob. wyroki SN z 17 maja 2007 r., sygn. akt SNO 28/07, niepubl. oraz 26 czerwca 2006 r., sygn. akt SNO 29/06, niepubl., a także artykuły: J.R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4, s. 16; E. Warzocha, *Niektóre zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” 1988, nr 1, s. 53; a także przywołany już artykuł L. Gardockiego, *Prawnokarna...*, s. 196).

W sprawie skarżącej Sąd Najwyższy uznał, że wymierzona kara złożenia z urzędu jest odpowiednia, jako kara najsurowsza i nieodwracalna, którą można wymierzyć tylko za bardzo ciężkie przewinienia dyscyplinarne w przypadku skumulowania się okoliczności obciążających o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, a także wysokiej społecznej szkodliwości czynu. Zdaniem sądu dyscyplinarnego II instancji za ważną przesłankę jej zastosowania należy uznać ochronę prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym – interesów obywateli oraz dobrego imienia sędziów i sądownictwa. We wniesionej skardze konstytucyjnej

skarżąca *de facto* dąży do podważenia oceny prawnej stanu faktycznego, dokonanej przez sądy dyscyplinarne obu instancji, a tymczasem stosowanie prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał stwierdza, że z uzasadnienia niniejszej skargi konstytucyjnej nie wynika, iż zastosowanie zakwestionowanych przepisów w sprawie skarżącej naruszyło jej prawa konstytucyjne. Zarzut niezgodności art. 107 § 2 i art. 109 § 1 p.u.s.p. (który zawiera katalog kar dyscyplinarnych bez przyporządkowania sankcji określonym czynom) z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także wspomniane uzasadnienie skargi nie pozwalają uznać, że doszło do naruszenia zasad: demokratycznego państwa prawnego, równości i niedyskryminacji, oraz prawa do sądu. W sprawie skarżącej Sąd Najwyższy słusznie i stanowczo stwierdził, że w przypadku art. 107 § 2 p.u.s.p. chodzi o „naprawienie błędu, którym było powołanie osoby niegodnej na stanowisko sędziego”. Zdaniem tego Sądu skarżąca nietrafnie wiąże sytuację określoną w art. 107 § 2 *in fine* p.u.s.p. (obwiniony odpowiada za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie okazał się niegodnym urzędu sędziego) z odpowiedzialnością osoby, która dopuściła się każdego (jakiegokolwiek) deliktu po objęciu stanowiska sędziego, a także przed jego objęciem, jeżeli przez nie uchybiła obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w sprawie skarżącej przez sąd dyscyplinarny II instancji, zgodnie z którym „postępowanie sprzed objęcia urzędu, które skutkuje uznaniem niegodności danej osoby do objęcia urzędu, to takie niegodne postępowanie, które gdyby dopuścił się go sędzia pełniący urząd, uzasadniałoby złożenie go z urzędu. (...) [S]tan niegodności jest niestopniowalny, a jedyną karą, którą można wymierzyć w takiej sytuacji jest wskazana w art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p. kara złożenia z urzędu”.

W związku z powyższym Trybunał postanowił przywołać swoje stanowisko wyrażone w sprawie o sygn. Ts 136/06, w której kwestionowano m.in. konstytucyjność art. 107 § 1 i art. 109 § 1 pkt 4 p.u.s.p. W uzasadnieniu postanowienia z 3 kwietnia 2007 r. (OTK ZU nr 2/B/2007, poz. 97) Trybunał stwierdził, że „z załączonych do skargi orzeczeń sądów wynika, że w stosunku do skarżącego orzeczona została kara dyscyplinarna w związku z tym, że ogłaszał on ustnie wyroki niesporządzone na piśmie. Faktu tego skarżący nie kwestionuje, nie potrafi równocześnie wykazać, dlaczego, pomimo dopuszczenia się z jego strony działania niezgodnego z prawem nie powinna być względem niego orzeczona wskazana kara dyscyplinarna”.

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że skarżąca – jak wynika z uzasadnienia wyroku sądu dyscyplinarnego I instancji – podczas przesłuchania przez rzecznika dyscyplinarnego i na rozprawie potwierdziła, że w roku, w którym została powołana na urząd sędziego, i w roku poprzednim uporczywie, długotrwale nękała K.W. W związku z tym skarżąca została uznana za winną popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, okazała się niegodna urzędu sędziego i skazana na karę dyscyplinarną złożenia z urzędu sędziego.

Z wyżej przedstawionych powodów, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 288

### **POSTANOWIENIE** z dnia 8 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 45/13**

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

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Marek Zubik – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.S.,

p o s t a n o w i a:

**nie uwzględniać zażalenia.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 11 lutego 2013 r. A.S. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 107 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w zakresie, w jakim nie wprowadzają gradacji odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne popełnione przez sędziego przed objęciem stanowiska, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżąca zarzuciła, że art. 107 § 1 i 2, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 w zakresie, w jakim nie zawierają „zakresu czasowego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby niegodnej urzędu sędziego”, naruszają art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej nie były art. 107 § 1, art. 108 § 1 i 2 ani art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. W związku z niespełnieniem przez skarżącą przesłanki formalnej wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), a polegającej na konieczności uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 107 § 1, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. Ponadto Trybunał uznał, że zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 107 § 1 i 2, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepisy te nie zawierają „zakresu czasowego możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej osoby niegodnej urzędu sędziego”, miał charakter potencjalny. Zdaniem samej skarżącej obowiązywanie zakwestionowanych przepisów „może prowadzić do wykładni art. 107 § 2 p.u.s.p. z pominięciem instytucji przedawnienia przewinień dyscyplinarnych”. Tymczasem naruszenie praw lub wolności jednostki musi mieć charakter aktualny i konkretny, a nie generalny i abstrakcyjny. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 107 § 2 i art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p., to Trybunał uznał go za oczywiście bezzasadny. Skarżąca okazała się bowiem niegodna urzędu sędziego, co oznacza – jak trafnie wskazał sąd dyscyplinarny I instancji – że „okazało się» (tzn. »stało się wiadome«), iż »nie zasługuje« na pełnienie tego urzędu, nie ma bowiem przymiotu »nieskazitelności charakteru«”. We wniesionej skardze konstytucyjnej skarżąca *de facto* dążyła do podważenia oceny prawnej stanu faktycznego, dokonanej przez sądy dyscyplinarne obu instancji, a tymczasem stosowanie prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

W zażaleniu z 20 listopada 2013 r. skarżąca podniosła, że art. 107 § 1, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. były podstawą ostatecznego orzeczenia w jej sprawie, ponieważ Sąd Najwyższy był z urzędu zobowiązany do rozważenia, czy doszło do naruszenia wskazanych przepisów. Zdaniem skarżącej Trybunał nie w pełni rozpatrzył zarzuty dotyczące pominięcia prawodawczego polegającego – według niej – na „zbyt wąskim i zbyt ogólnym określeniu zakresu zastosowania normy prawnej”, a dokładnie – na braku gradacji odpowiedzialności podmiotów (sędziów) znajdujących się „w identycznej i określonej sytuacji faktycznej”. W zażaleniu skarżąca podniosła również, że w zakwestionowanym postanowieniu Trybunał pominął zarzut naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 107 § 2 i art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p. Z art. 107 § 1 i 2 p.u.s.p., jak wskazała skarżąca, wynika podział podmiotów, które mogą podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej, na trzy grupy: sędziów, którzy popełnili przewinienie dyscyplinarne po objęciu stanowiska; sędziów, którzy swoim postępowaniem przed objęciem stanowiska uchybili obowiązкови piastowanego wówczas urzędu państwowego; a także sędziów, którzy odpowiadają dyscyplinarnie za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie okazali się niegodni urzędu sędziego. Zdaniem skarżącej niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów polega na tym, że podmioty należące do trzeciej grupy są traktowane inaczej (gorzej) niż podmioty należące do pierwszych dwóch grup. Sędziom z trzeciej grupy wymierza się jedynie najsurowszą karę, czyli złożenie z urzędu sędziego (art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p.), podczas gdy w stosunku do pozostałych można orzec jedną z kar dyscyplinarnych określonych w art. 109 § 1 pkt 1-5 p.u.s.p. Jak podkreśliła skarżąca, „w realiach przedmiotowej sprawy kryterium różnicowania nie pozostaje w związku z wartościami, zasadami oraz normami konstytucyjnymi”, czego Trybunał nie rozważył w ramach wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Skarżąca wskazała, że „zakwestionowane uregulowania poprzez brak możliwości dostosowania kary pomijają, iż skutki zachowania sprzed objęcia stanowiska muszą determinować dalszą służbę sędziowską obwinionego oraz wpływać na ocenę jego zachowania, postawy życiowej i pracy w okresie po powołaniu na stanowisko sędziego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty podniesione w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem kontroli dokonywanej

przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest jedynie prawidłowość dokonanej w nim rozstrzygnięcia.

Trybunał w pierwszej kolejności stwierdza, że skarżąca – jak wynika z uzasadnienia wyroku sądu dyscyplinarnego I instancji – podczas przesłuchania przez rzecznika dyscyplinarnego i na rozprawie potwierdziła, iż w roku, w którym skarżąca została powołana na urząd sędziego, oraz w roku poprzednim uporczywie i długotrwale nękała inną, ustaloną z nazwiska osobę. W związku z tym została uznana za winną popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, okazała się niegodna urzędu sędziego i została skazana na karę dyscyplinarną złożenia z urzędu sędziego.

Trybunał stwierdza, że w zażaleniu skarżąca nietrafnie wskazała jako podstawę ostatecznego orzeczenia w swojej sprawie art. 107 § 1, art. 108 § 1 i 2 oraz art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo określił, że podstawą obu rozstrzygnięć w jej sprawie był jedynie art. 107 § 2 p.u.s.p. Wskazane przez skarżącą ostateczne orzeczenie nie zostało wydane na gruncie art. 107 § 1 p.u.s.p., co wynika nie tylko z sentencji wyroku sądu dyscyplinarnego I instancji, ale również z treści zarzutów sformułowanych w odwołaniu wniesionym do Sądu Najwyższego przez obrońców skarżącej (którzy zarzucali wyłącznie naruszenie art. 107 § 2 p.u.s.p.). Jak słusznie podkreślił Trybunał, bezsporne było także to, że czyny, które przypisano obwinionej, zostały popełnione w 2009 i 2010 r., a oba wyroki dyscyplinarne zapadły w 2012 r. Wobec tego ani sądy dyscyplinarne, ani obrońcy skarżącej w toku postępowania dyscyplinarnego nie analizowali, czy w sprawie mógłby mieć zastosowanie art. 108 § 1 i 2 p.u.s.p. Nie tylko bowiem wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, lecz także jego prawomocne zakończenie nastąpiło przed upływem trzech lat od chwili czynu. Co istotne, skarżącej – wobec której uznano, że okazała się niegodna urzędu sędziego – wymierzono karę dyscyplinarną na podstawie art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p., a zatem art. 109 § 1 pkt 1-4 p.u.s.p. nie był stosowany w sprawie.

Skarżąca niezasadnie twierdzi, że Trybunał nie w pełni rozpatrzył zarzuty dotyczące pominięcia prawodawczego, polegającego – według niej – na braku gradacji odpowiedzialności podmiotów (sędziów) znajdujących się „w identycznej i określonej sytuacji faktycznej”. Trybunał stwierdza jednak, że w postanowieniu o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu prawidłowo uznał za oczywiście bezzasadny zarzut naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 107 § 2 i art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p. Jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku oddalającym odwołanie skarżącej, „osoba, która z osobistych pobudek, w sposób powtarzalny i przez kilka miesięcy krzywdzi inną osobę tylko dlatego, że stoi ona na przeszkodzie w realizacji jej [skarżącej] osobistych zamierzeń, nie powinna być powołana na stanowisko sędziego (...). Osoba z tego rodzaju, jak to określił Sąd I instancji »emocjonalnością« nie może wymierzać sprawiedliwości i decydować wyrokami wydawanymi w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o sprawach innych ludzi. Jej wyłączenia ze służby wymaga ochrona funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także dobrego imienia sędziów oraz sądownictwa”.

W zaskarżonym postanowieniu Trybunał wyraził trafny pogląd, zgodnie z którym prawidłowo wymierza się jedynie najsurowszą karę, czyli złożenie z urzędu sędziego (art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p.) wtedy, gdy „okazało się” (tzn. stało się wiadome), że skarżąca jako sędzia nie zasługuje na pełnienie tego urzędu, nie ma bowiem przymiotu nieskazitelności charakteru. Brakuje wspólnej cechy relewantnej między takim przypadkiem a przypadkiem sędziów, którzy popełnili jakiegokolwiek (zatem również drobne) przewinienie dyscyplinarne po objęciu stanowiska, czy sędziów, którzy swoim postępowaniem przed objęciem stanowiska uchybili (w jakikolwiek sposób) obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego. Co więcej, w tych dwóch ostatnich sytuacjach możliwe jest również – gdy przewinienie dyscyplinarne było bardzo ciężkie – złożenie sędziego z urzędu, stosuje się wtedy bowiem także art. 109 § 1 pkt 5 p.u.s.p.

Zdaniem skarżącej przesłanką orzeczenia kary dyscyplinarnej złożenia z urzędu powinno być ustalenie, że skutki zachowania przed objęciem stanowiska determinują dalszą służbę sędziowską obwinionego oraz wpływają na ocenę jego zachowania, postawy życiowej i pracy po powołaniu na stanowisko sędziego. Niewątpliwie, powyższe przesłanki spełnia czyn prawomocnie przypisany skarżącej.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 289

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 22 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 52/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.K. w sprawie zgodności:

- 1) art. 68 ust. 2b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 21 lit. d w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

- 1) podjąć zawieszone postępowanie,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 12 lutego 2013 r. A.K. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 68 ust. 2b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 31 ust. 3, art. 32 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji; po drugie, art. 1 pkt 21 lit. d w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. 9 listopada 2006 r. Miasto Poznań ustanowiło odrębną własność lokalu mieszkalnego, sprzedało go oraz oddało w użytkowanie wieczyste nieruchomość gruntową Kazimierze Kaczmarek – matce skarżącej. Cena została ustalona przy uwzględnieniu bonifikaty. W umowie zastrzeżono, że w przypadku zbycia lokalu przed upływem 5 lat lub wykorzystania go w tym okresie na cele inne niż mieszkalne zbywca zażąda zwrotu kwoty 75 105,70 zł równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot bonifikaty nie nastąpi zaś w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego na rzecz osoby bliskiej.

Umową darowizny z 6 lutego 2007 r. Kazimiera Kaczmarek przekazała przedmiotowy lokal mieszkalny skarżącej. Skarżąca ustanowiła na rzecz darczyńcy bezpłatne i dożywotnie użytkowanie tego lokalu. 3 grudnia 2010 r. skarżąca zbyła przedmiotowy lokal na rzecz osoby trzeciej. Całość środków uzyskanych ze sprzedaży skarżąca przeznaczyła na zakup innego lokalu mieszkalnego (umowa z 14 grudnia 2010 r.).

Pismem z 6 czerwca 2011 r. Miasto Poznań wezwało skarżącą do zapłaty kwoty 86 071,13 zł – stanowiącej kwotę równą udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Ze względu na nieuiszczenie żądanej kwoty Miasto Poznań 1 grudnia 2011 r. wniosło pozew przeciwko skarżącej, w którym domagało się zobowiązania jej do zapłaty 86 071,13 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 30 czerwca 2011 r. do dnia zapłaty oraz zasądzenia kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. 25 stycznia 2012 r. Sąd Okręgowy w Poznaniu wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, zgodnie z żądaniem pozwu (sygn. akt I Nc 425/11). Skarżąca wniosła skutecznie sprzeciw od nakazu, w którym domagała się oddalenia powództwa w całości oraz zasądzenia od powoda na rzecz skarżącej zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy w Poznaniu – I Wydział Cywilny w wyroku z 12 czerwca 2012 r. zasądził od skarżącej na rzecz powoda Miasta Poznania kwotę 86 071,13 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 30 czerwca 2011 r. do dnia zapłaty oraz zasądził od skarżącej koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego. Apelacja skarżącej od tego orzeczenia została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – I Wydział Cywilny z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 770/12). Wyrok ten został doręczony skarżącej 19 grudnia 2012 r.



W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego skarżąca zarzuciła niekonstytucyjność art. 68 ust. 2b u.g.n. w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli nieruchomości będących osobami bliskimi pierwotnych nabywców obowiązek zwrotu bonifikaty udzielonej przy sprzedaży lokalu mieszkalnego należącego do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n., przy jednoczesnym wyłączeniu stosowania art. 68 ust. 2a u.g.n. i przewidzianych w nim wyjątków, szczególnie w przypadku, gdy środki uzyskane ze sprzedaży lokalu przeznaczone zostaną na zakup innego lokalu mieszkalnego. W ocenie skarżącej regulacja ta różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuacje pierwotnych nabywców lokali mieszkalnych i osób bliskich pierwotnych nabywców, narusza tym samym ich prawo własności, zasadę równości wobec prawa i równej ochrony własności, a także zasadę proporcjonalności.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n., jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, to jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Artykuł 68 ust. 2a u.g.n. określa wyjątki od zasady zwrotu bonifikaty. Punkt 1 ust. 2a tego artykułu w brzmieniu obowiązującym do 21 października 2007 r. przewidywał, że art. 68 ust. 2 nie stosuje się w przypadku zbycia na rzecz osoby bliskiej. Oznacza to, że do wejścia w życie ustawy zmieniającej osoba bliska, która stała się właścicielem nieruchomości nabytej przez pierwotnego nabywcę za cenę uwzględniającą bonifikatę, mogła rozporządzać nieruchomością bez konieczności zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

Ustawa zmieniająca wprowadziła do art. 68 ust. 2a pkt 1 u.g.n. zastrzeżenie ust. 2b. W myśl tego przepisu ust. 2, a zatem obowiązek zwrotu bonifikaty, stosuje się odpowiednio do osoby bliskiej, która zbyła lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia. Istotą zaskarżonej regulacji było, jak zaznacza skarżąca, wyeliminowanie nadużyć związanych z dalszym zbywaniem przez osoby bliskie pierwotnego nabywcy lokali nabytych od gminy z bonifikatą. Jednakże przyjęte rozwiązanie, w ocenie skarżącej, nie realizuje skutecznie zamierzonego celu. Jest to – jak podnosi – daleko idące i nieuzasadnione z perspektywy przydatności, a także niezbędności ograniczenie prawa własności osób bliskich pierwotnego nabywcy (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 Konstytucji). Po wejściu w życie ustawy zmieniającej nadal istnieje bowiem możliwość obejścia prawa i uniknięcia sankcji w postaci obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie przez osoby, które dążą do osiągnięcia zysku kosztem gminy lub Skarbu Państwa.

Skarżąca wskazała, że niekonstytucyjność art. 68 ust. 2b u.g.n. wynika również z tego, iż przepis ten odsyła jedynie do ust. 2, czyli zasady zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, nie odsyła natomiast do stosowania art. 68 ust. 2a u.g.n. i wskazanych w nim wyjątków, szczególnie pkt 4 i 5 u.g.n. Zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 4 i 5 u.g.n. obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji nie powstaje w przypadku zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe (pkt 4); a także sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeżeli środki uzyskane ze sprzedaży zostaną przeznaczone w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na inne cele mieszkaniowe (pkt 5). Zdaniem skarżącej zarówno pierwotni nabywcy, jak i ich osoby bliskie, jako właściciele nieruchomości sprzedanych przez gminy po cenie ustalonej po uwzględnieniu bonifikaty, stanowią jedną kategorię podmiotów, dlatego też zróżnicowanie ich sytuacji – polegające na surowszym potraktowaniu osób bliskich i braku możliwości wyłączenia obowiązku zwrotu bonifikaty w sytuacjach przewidzianych w art. 68 ust. 2a u.g.n. – jest niekonstytucyjne. Oceny tej – według skarżącej – nie podważa fakt, że nabywcy pierwotni jako byli najemcy przyczynili się swoimi nakładami do utrzymania nieruchomości. Zróżnicowanie sytuacji najemców i osób bliskich znajduje odzwierciedlenie – według skarżącej – jedynie na etapie pierwotnego nabycia, do którego na ogół faktycznie są uprawnieni tylko najemcy. Oznacza to, że tylko na tym etapie możliwe byłoby odmienne potraktowanie tej kategorii podmiotów. Niemożność stosowania – w przypadku zbycia nieruchomości przez osoby bliskie jako właścicieli – art. 68 ust. 2a u.g.n. i szerokiego katalogu wyjątków od obowiązku zwrotu bonifikaty powoduje, że sankcja ta w odniesieniu do wskazanej grupy podmiotów ma charakter „absolutny”. Tymczasem przeznaczenie całości środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na zakup innego lokalu – jak miało to miejsce w sprawie skarżącej – jednoznacznie wskazuje, że osoba bliska nie kieruje się chęcią zysku, ale zgodnie z istotą tej regulacji dąży do polepszenia sytuacji mieszkaniowej. Dlatego też różnicowanie praw pierwotnych nabywców i ich osób bliskich przy dalszym zbyciu nieruchomości nie znajduje – według skarżącej – uzasadnienia i narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także zasadę równości wobec prawa i równej ochrony własności (art. 32 w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji).

Drugi podniesiony w skardze zarzut dotyczy niekonstytucyjności art. 1 pkt 21 lit. d (dodającego zaskarżony art. 68 ust. 2b u.g.n.) w związku z art. 10 ustawy zmieniającej. Skarżąca zarzuciła tej regulacji naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa przez naruszenie zasady praw słusznie nabytych

(art. 2 Konstytucji). Skarżąca podkreśliła, że prawo własności lokalu mieszkalnego nabyła 6 lutego 2007 r., a więc przed wejściem w życie 22 października 2007 r. ustawy zmieniającej. W stanie prawnym obowiązującym w chwili nabycia przedmiotowego lokalu skarżąca była zatem uprawniona do zbycia go na rzecz osoby trzeciej bez konieczności zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej prawo własności skarżącej zostało uszczuplone, została ona *de facto* pozbawiona – jak twierdzi – możliwości rozporządzania rzeczą przez nałożenie sankcji finansowej, przy której nie stosuje się wyjątków z art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. W ocenie skarżącej regulacja ta jest niezgodna z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych. Ustawodawca, wprowadzając ograniczenia w prawie własności, przyznał bowiem pierwszeństwo ochronie własności jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa przed ochroną własności prywatnej. Rozwiązanie to nie spełnia kryteriów pozwalających na odstępianie od zasady ochrony praw słuszenie nabytych, tym bardziej że wprowadzając powyższe regulacje, ustawodawca nie uchwalił przepisów przejściowych, które chroniłyby nabywców nieruchomości nabytych z bonifikatą przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a sama ustawa weszła w życie po 30 dniach od jej ogłoszenia.

Skarżąca wskazała ponadto, że niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji ustawy zmieniającej wynika również z niejasności wprowadzonych przepisów, o czym świadczą także początkowe rozbieżności w judykaturze. W ocenie skarżącej niejasny jest zarówno zakres podmiotowy sankcji wynikającej z art. 68 ust. 2 u.g.n., jak i stosowanie wyłączeń od obowiązku zwrotu bonifikaty przewidzianych w ust. 2a tegoż artykułu, oraz zakres czasowy obowiązywania art. 68 ust. 2b u.g.n. w stosunku do osób bliskich pierwotnego nabywcy, które stały się właścicielami nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe lub lokali mieszkalnych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a zbyły je po 22 października 2007 r. Skarżąca podkreśla, że w chwili dokonywania przez nią sprzedaży przedmiotowego lokalu, na gruncie kwestionowanej regulacji nie było możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jaka grupa podmiotów jest objęta sankcją zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji ani jakiej grupy podmiotów dotyczą wyjątki określone w art. 68 ust. 2a u.g.n. Niejasne było również, do których stanów faktycznych zastosowanie mają przepisy u.g.n. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a które stany faktyczne regulowane będą przez znowelizowane przepisy u.g.n. W ocenie skarżącej przesądza to o niezgodności art. 1 pkt 21 lit. d w związku z art. 10 ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Skarżąca wniosła także o zawieszenie lub wstrzymanie wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23 października 2012 r., wskazując, że wykonanie tego orzeczenia wiązałoby się z koniecznością przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości, których skarżąca jest właścicielką, spowodowałoby to nieodwracalne dla niej skutki wiążące się z dużym uszczerbkiem.

Ponadto, skarżąca zaznaczyła również, że zamierza złożyć skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. Działając na podstawie art. 19 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał ustalił, że skarżąca wniosła skargę kasacyjną od wskazanego powyżej orzeczenia. Skarga ta została przekazana do Sądu Najwyższego 20 czerwca 2013 r. Ponadto Trybunał ustalił, że postanowieniem z 28 lutego 2013 r. (sygn. akt I ACa 770/12, I WSC 32/13) Sąd Apelacyjny w Poznaniu – I Wydział Cywilny wstrzymał wykonanie wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 770/12), a także wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 12 czerwca 2012 r. (sygn. akt I C 555/12).

Postanowieniem z 5 września 2013 r., działając w oparciu o art. 20 ustawy o TK oraz art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie. W uzasadnieniu wskazał, że orzeczenie Sądu Najwyższego może mieć wpływ na ustalenie podstaw wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w szczególności na stwierdzenie naruszenia przysługujących skarżącej konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał stwierdził również, że wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego o wstrzymanie wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 770/12) jest bezprzedmiotowy. Postanowieniem z 28 lutego 2013 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu – I Wydział Cywilny wstrzymał już wykonanie tego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 12 czerwca 2012 r. (sygn. akt I C 555/12), czym przychylił się do żądań skarżącej.

Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu, że Sąd Najwyższy wyrokiem z 20 marca 2014 r. (sygn. akt II CSK 367/13) uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 770/12) i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw, który musi spełniać szereg przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania. Zasadniczo zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegółowione w art. 46-48 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego przysługującej w sprawie drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W sytuacji, gdy postępowanie w danej sprawie nadal się toczy, a skarżący nie doprowadził do nadania orzeczeniu waloru ostateczności, wniesienie skargi konstytucyjnej musi być uznane za przedwczesne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawana skarga nie spełnia powyższego wymogu.

Skarżąca wiąże naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnej praw i wolności z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu – I Wydział Cywilny z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 770/12). Orzeczenie to zostało jednak uchylone przez Sąd Najwyższy wyrokiem z 20 marca 2014 r. (sygn. akt II CSK 367/13), a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania. Oznacza to, że w sprawie skarżącej nie doszło jeszcze do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia o przysługujących jej konstytucyjnych prawach i wolnościach.

Skoro w niniejszej sprawie brak jest ostatecznego orzeczenia, to skarga nie spełnia podstawowej przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 290

### **POSTANOWIENIE** z dnia 29 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 68/13**

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

Małgorzata Pyziak-Szafrnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Casino Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 12 ust. 1 w związku z art. 31 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 217 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 28 lutego 2013 r. (data nadania) Casino Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, podatnik, spółka) zakwestionowała zgodność art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361, ze zm.; dalej: ustawa podatkowa) w zakresie, w jakim pozwala ona na uznanie za przychody ze stosunku pracy otrzymane przez pracowników spółki napiwki niebędące przychodem pracodawcy, z art. 2 w związku z art. 217 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Skarżąca jest przedsiębiorcą prowadzącym kasyna gry, w których w 2003 r., na podstawie art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650, ze zm.), była zobowiązana do prowadzenia ewidencji napiwków. Jednocześnie, zgodnie z dyspozycją przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sposobu ewidencjonowania napiwków w kasynach gry (tj. rozporządzenia z dnia 31 października 2000 r. [Dz. U. Nr 95, poz. 1050], obowiązującego do 14 czerwca 2003 r.; oraz rozporządzenia z dnia 3 czerwca 2003 r. [Dz. U. Nr 102, poz. 949], obowiązującego od 15 czerwca 2003 r., dalej: rozporządzenia), spółka prowadziła rejestr napiwków (§ 1 rozporządzeń) zawierający m.in. wartość napiwków zgromadzonych

danego dnia oraz imiona i nazwiska pracowników kasyna, którym są wypłacane te napiwki, wraz z wartością napiwków wypłaconych poszczególnym pracownikom kasyna, datą wypłaty napiwku i podpisem odbioru (§ 2 ust. 2 rozporządzeń).

W wyniku postępowania kontrolnego oraz kontroli podatkowej w zakresie prawidłowości wywiązywania się z obowiązków płatnika w zakresie naliczania, deklarowania i odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w 2003 r. Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie orzekł o odpowiedzialności podatkowej spółki jako płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych i określił wysokość niepobranego i niewpłaconego przez płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych za okres od stycznia do grudnia 2003 r. (decyzja z 21 września 2009 r., Nr UKS/W3U1/K-0027/8482/07). Organ kontroli skarbowej uznał, że spółka zaniżyła należne zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych przez nieuwzględnienie, jako przychodu ze stosunku pracy, środków pieniężnych w postaci napiwków trafiających do pracodawcy jako łączna pula, następnie dzielonych i wypłacanych pracownikom. Spółka nie wykonała obowiązku pobrania zaliczek na podatek dochodowy zgodnie z art. 31 i 38 ustawy podatkowej i przekazania podatnikom imiennych informacji PIT-11 o uzyskanych dochodach oraz pobranych zaliczkach na podatek dochodowy od wypłaconych wynagrodzeń.

Organ I instancji stwierdził, że w związku ze świadczeniem pracy pracownicy skarżące otrzymywali napiwki w postaci żetonów do gry, które mieli obowiązek wrzucać do „tipboxów”, ponieważ nie mogli przyjmować bezpośrednio napiwków od klientów. Na koniec dnia napiwki były komisyjnie wyjmowane z „tipboxów”, liczone i wymieniane na pieniądze w kasie kasyna. Zebrana pula napiwków była dzielona pomiędzy pracowników przez kierownika sali, zgodnie ze zwyczajowo przyjętymi zasadami i przyznanymi punktami tipowymi. Pieniądze były wypłacane raz w miesiącu lub częściej za pokwitowaniem, po odnotowaniu w prowadzonym przez kasyno rejestrze napiwków danych personalnych pracownika kasyna, wartości wypłaconych napiwków i daty ich wypłaty.

Od powyższej decyzji skarżąca wniosła odwołanie. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie uchylił decyzję organu pierwszej instancji w części dotyczącej odpowiedzialności podatkowej spółki za okres od stycznia do listopada 2003 r. z powodu przedawnienia zobowiązania i umorzył postępowanie w tym zakresie oraz utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji w części dotyczącej odpowiedzialności podatkowej płatnika z tytułu niepobrania i niewpłacenia podatku dochodowego od osób fizycznych za miesiąc grudzień 2003 r. (decyzja z 3 grudnia 2009 r. nr 1401/OF-II/4117-256/09/DP).

Skarga, którą spółka wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, została oddalona jako bezzasadna (wyrok z 28 września 2010 r., sygn. akt III SA/Wa 340/10). Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej od powyższego wyroku, gdyż nie zawierała usprawiedliwionych podstaw (wyrok z 31 lipca 2012 r., sygn. akt II FSK 76/11).

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy podatkowej „za przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, a w szczególności: wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych”. Spółka kwestionuje zgodność z Konstytucją tej regulacji w zakresie, w jakim pozwala ona na uznanie za przychody ze stosunku pracy otrzymane przez pracowników napiwki niebędące przychodem pracodawcy. Zdaniem spółki kwestionowana norma prawna (a szczególnie użyte w omawianym przepisie sformułowanie „bez względu na źródło finansowania”) jest nieprecyzyjna a przez to niejasna. Pozostawienie organom podatkowym swobody w rozstrzygnięciu co jest podstawą opodatkowania, narusza art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji.

Jednocześnie – jak twierdzi skarżąca – nałożenie na spółkę obowiązku zapłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z własnych środków pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji przez doprowadzenie do uszczuplenia majątku spółki i pozbawienie jej własności w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego. Wobec tak określonego przedmiotu skargi skarżący powinien sformułować zarzut niezgodności z unormowaniami Konstytucji statuującymi przysługujące mu prawa podmiotowe, a przy tym wskazać sposób naruszenia tych praw przez zaskarżony przepis (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.]; dalej: ustawa o TK).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli może być jedynie przepis, który miał wpływ na treść ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach (zob. np. wyroki TK z 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 oraz 22 listopada 2005 r., SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117 i przywołane tam orzecznictwo). Nie chodzi tu przy tym o formalnie rozumianą podstawę orzeczenia, lecz o normę, która rzeczywiście miała zastosowanie przy orzekaniu i determinowała rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego.

Możliwość rozpoznania skargi konstytucyjnej nie przekreśla wadliwe wskazanie w *petitum* normy determinującej ostateczne rozstrzygnięcie o prawach lub wolnościach. Zgodnie z ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet* istotne znaczenia dla sprawy ma jej materia, a nie oznaczenie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 oraz przywołane tam orzecznictwo). Rekonstrukcji zarzutu dokonuje się na podstawie treści zarówno *petitum*, jak i uzasadnienia skargi, które – jako jej integralna część – jest usystematyzowaniem oraz rozwinięciem wątpliwości wskazanych na początku pisma inicjującego postępowanie.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy, Trybunał przede wszystkim stwierdza, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała jedynie art. 12 ust. 1 ustawy podatkowej, to jednak z uzasadnienia zarzutów sformułowanych we wniesionym środku prawnym wynika, że przedmiotem skargi oraz źródłem ewentualnego naruszenia praw skarżącej jest norma prawna zrekonstruowana również na podstawie art. 31 ustawy podatkowej, zgodnie z którym „osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (...) są obowiązane jako płatnicy obliczać i pobierać w ciągu roku zaliczki na podatek dochodowy od osób, które uzyskują od tych zakładów przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej lub spółdzielczego stosunku pracy, zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego wypłacane przez zakłady pracy, a w spółdzielniach pracy – wypłaty z tytułu udziału w nadwyżce bilansowej”. Przyjęcie odmiennego założenia pociągałoby za sobą konieczność odmowy nadania skardze dalszego biegu. Nie można bowiem upatrywać naruszenia praw i wolności konstytucyjnych w zastosowaniu normy niepełnej.

Skargi konstytucyjnej nie może jednak merytorycznie rozpoznać z innych względów. Trybunał stwierdza bowiem, że zarzuty w niej postawione są oczywiście bezzasadne.

Skarżąca domaga się uznania za niekonstytucyjną normy, na podstawie której została zobowiązana do pobierania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z tytułu napiwków otrzymywanych przez jej pracowników w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Zdaniem spółki niezgodne z Konstytucją jest obarczenie jej ekonomicznym ciężarem opłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w sytuacji, w której napiwki te nie były przychodem spółki.

Tymczasem, zgodnie z zaskarżoną regulacją, uznanie danego świadczenia za przychód ze stosunku służbowego nie jest uzależnione od źródła finansowania tego świadczenia. Przepis stanowi bowiem, że za przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń. Należy zatem uznać – w związku z tym, że katalog świadczeń zaliczanych do przychodów ze stosunku służbowego ma charakter otwarty – że każda wypłata, którą pracownik otrzymuje w związku ze stosunkiem pracy, jest jego przychodem z tego źródła, z którego dochód podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym (zob. wyrok NSA z 9 maja 2006 r., sygn. akt. II FSK 758/2005). O zakwalifikowaniu świadczenia jako przychodu ze stosunku pracy w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy podatkowej decyduje zatem to, czy określone świadczenie może otrzymać wyłącznie pracownik. Istotne jest więc to, czy istnieje związek prawny, lub faktyczny, danego świadczenia z istniejącym stosunkiem pracy. Źródłem i podstawą wypłaty omawianego świadczenia jest stosunek pracy łączący pracownika z pracodawcą.

Skarżąca domagając się tego, by za przychód pracownika ze stosunku pracy uznawać jedynie wypłaty, które wcześniej były przychodem pracodawcy, w istocie nie stawia zarzutu niejednoznaczności kwestionowanego przepisu, ale żąda stworzenia całkowicie nowej definicji przychodów ze stosunku pracy, opartej na innych zasadach kwalifikowalności.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał uznał za oczywiście bezzasadny zarzut rozpatrywanej skargi konstytucyjnej dotyczący braku precyzji i jasności sformułowania „bez względu na źródło finansowania”, zawartego w zakwestionowanym art. 12 ustawy podatkowej. W związku z tym na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK odmówił nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności art. 12 ust. 1 w związku z art. 31 ustawy podatkowej z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji.

Trybunał zauważa ponadto, że analizowana skarga konstytucyjna we wskazanym wyżej zakresie nie spełnia również wymogu wskazania konstytucyjnych wolności lub praw, których naruszenie zostało spowodowane zastosowaniem zaskarżonego unormowania. Omawianej przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie wyczerpuje bowiem odwołanie się przez skarżącą do zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji)

oraz zasady nakładania danin publicznych (wywodzonej z art. 217 Konstytucji). Orzecznictwo Trybunału jest w tej kwestii jednolite i nie pozostawia wątpliwości co do oceny rozpatrywanej skargi konstytucyjnej w zakresie jej podstawy.

Trybunał przypomina, że art. 2 Konstytucji wyraża zespół zasad ustrojowych, ale samodzielnie nie jest podstawą żadnej wolności ani żadnego prawa podmiotowego. Powołanie się zatem na zasadę demokratycznego państwa prawa zasadniczo nie może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Pogląd taki został wyrażony w postanowieniu pełnego składu Trybunału z 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Odwołanie się do powyższych zasad może mieć natomiast znaczenie wtedy, gdy skarżący wskaże prawo podmiotowe mające swoje źródło w innym przepisie Konstytucji, które zostało ograniczone na skutek naruszenia tychże zasad. W rozpatrywanej skardze skarżący nie wskazał jednak takiego prawa.

Z kolei art. 217 Konstytucji jest jednym z elementów wyznaczających granice działalności ustawodawcy w nakładaniu obowiązków podatkowych. Podstawą dla ich wyznaczenia jest zasada państwa prawnego w aspekcie formalnoprawnym, w szczególności zasada wyłączności ustawy. W wypadku prawa podatkowego zasadę doprecyzowują dodatkowe wymogi, o których mowa w art. 217 Konstytucji. Ustanawiając te warunki, ustawodawca powinien również brać pod uwagę ograniczenia materialnoprawne wynikające z poszczególnych konstytucyjnych wolności i praw. Jednakże ze względu na zasadę powszechności opodatkowania wymagania te są mniej rygorystyczne. W wypadku skargi konstytucyjnej stwierdzenie, że ustawodawca naruszył konstytucyjne wymogi formalnoprawne zawsze musi łączyć się ze wskazaniem konkretnej wolności lub prawa konstytucyjnego skarżącego, naruszonych przez zaskarżony akt normatywny. W przeciwnym razie mamy do czynienia z zarzutem o charakterze przedmiotowym. Zarzut taki może być badany przez Trybunał Konstytucyjny, jednak nie w postępowaniu wszczętym przez złożenie skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, Trybunał odmówił nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 12 ust. 1 w związku z art. 31 ustawy podatkowej z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji.

Drugi zarzut sformułowany w analizowanej skardze dotyczy naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Skarżąca twierdzi, że nałożenie na spółkę obowiązku zapłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z własnych środków jest sprzeczne z tym przepisem ustawy zasadniczej, gdyż prowadzi do uszczuplenia majątku spółki i pozbawienia jej własności w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w sprawie badania zgodności przepisów o charakterze daninowym z wzorcami zawartymi w art. 64 Konstytucji.

Wynikające z art. 64 Konstytucji prawo ochrony własności i innych praw majątkowych ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Konstytucja nakłada jednak na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Tym samym, w dziedzinie prawa daninowego, Konstytucja w znacznej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji (por. postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 166).

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wpływ na sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści podatku (zob. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153). Nie każda więc niekorzystna zmiana sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego prawa własności i innych praw majątkowych (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4 i przywołane tam orzecznictwo). Tak daleko idąca ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma bowiem uzasadnienia w świetle przepisów Konstytucji (zob. wyrok TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 257). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być jednak zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych. Nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną. W szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, by stał się on instrumentem konfiskaty mienia (zob. wyroki TK z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95; 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1; 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 64 oraz 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153). W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie występuje.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Tym samym Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 291

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 68/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Casino Sp. z o.o.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 28 lutego 2013 r. (data nadania) Casino Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, podatnik, spółka) zakwestionowała zgodność art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.; dalej: ustawa podatkowa) w zakresie, w jakim pozwala on na uznanie za przychody ze stosunku pracy otrzymane przez pracowników spółki napiwki niebędące przychodem pracodawcy, z art. 2 w związku z art. 217 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Zdaniem spółki kwestionowana norma prawna (a szczególnie użyte w omawianym przepisie sformułowanie „bez względu na źródło finansowania”) jest nieprecyzyjna, a przez to niejasna. Pozostawienie organom podatkowym swobody w rozstrzyganiu tego, co jest podstawą opodatkowania, narusza art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji. Jednocześnie – jak twierdzi skarżąca – nałożenie na spółkę obowiązku zapłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z własnych środków pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, bo prowadzi do uszczuplenia majątku spółki i pozbawienia jej własności w tym zakresie.

Postanowieniem z 29 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że skarga jest oczywiście bezzasadna, gdyż istotą sformułowanych w niej zarzutów jest postulat stworzenia całkowicie nowej – opartej na innych zasadach kwalifikowalności – definicji przychodów ze stosunku pracy. Ponadto Trybunał uznał, że skarżąca nie dopełniła obowiązku określenia naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw.

Na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącej wniósł, w ustawowym terminie, zażalenie. W złożonym środku odwoławczym skarżąca wskazała, że nie została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, a tym samym odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej była niedopuszczalna. Skarżąca nie zgodziła się także z oceną Trybunału dotyczącą samodzielności i adekwatności wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał stwierdza, że postanowienie z 29 kwietnia 2014 r. jest prawidłowe, a zarzuty postawione w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie. Wniesiony środek odwoławczy w żadnej mierze nie podważył bowiem argumentacji przedstawionej w zaskarżonym postanowieniu.

Trybunał podkreśla, że zgodnie z zasadą skargowości obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym podmiot kierujący do Trybunału skargę bądź zażalenie na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu sam określa granice, w ramach których sprawa podlega rozpoznaniu. Artykuł 66 ustawy o TK wyklucza w tym zakresie jakąkolwiek aktywność Trybunału. Rola tego organu została ograniczona do oceny argumentacji przedstawionej we wnoszonych pismach procesowych.

Jednocześnie skarżąca bezpodstawnie twierdzi, że Trybunał miał obowiązek wezwania jej do uzupełnienia braków skargi konstytucyjnej, tj. do wskazania, jakie jej konstytucyjne wolności i prawa oraz w jaki sposób zostały naruszone. Z przepisów ustawy o TK nie można bowiem wysnuć wniosku, że Trybunał ma obowiązek wezwania skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi niezależnie od tego, czy mogłoby to mieć wpływ na rozstrzygnięcie o nadaniu lub odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Takie rozumienie byłoby sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej, zgodnie z którą należy każdorazowo oceniać zasadność wzywania do uzupełnienia braków formalnych skargi rozumianych jako uchybienie polegające na nieistnieniu pewnego elementu składającego się na całość. Gdy skarga ma uchybienia, które są nieusuwalne, wzywanie do ich wyeliminowania byłoby niecelowe (zob. m.in. postanowienie TK z 17 lutego 2010 r., Ts 185/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 27).

Skarżąca podkreśla, że w skardze konstytucyjnej nie domagała się sformułowania nowej definicji przychodu w ustawie podatkowej, lecz wskazywała na nieprecyzyjność kwestionowanej regulacji. Daje ona bowiem organom podatkowym swobodę w rozstrzyganiu tego, co jest podstawą opodatkowania. W konsekwencji spółka domagała się uznania, iż zastosowana w jej sprawie wykładnia zaskarżonego przepisu – nieodpowiadająca jej interesowi ekonomicznemu – narusza Konstytucję. Jednocześnie skarżąca przedstawiła interpretację przepisów zgodną – jej zdaniem – z Konstytucją, która w jej sprawie doprowadziłaby do diametralnie odmiennego – korzystnego dla spółki – rozstrzygnięcia. W związku z tym Trybunał uznaje, że argumentacja spółki w tym zakresie nie podważa ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia. Argumentacja ta dowodzi jedynie, że zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej dotyczyły sfery stosowania prawa. To zaś jest potwierdzeniem tego, że skarga jest niedopuszczalna, a ustalenia Trybunału przyjęte za podstawę zakwestionowanego postanowienia są prawidłowe.

Trybunał podkreśla, że ze skargi konstytucyjnej jasno wynika, iż skarżąca sformułowała w niej dwa zarzuty. Pierwszy dotyczył naruszenia prawa skarżącej do jasno określonej normy podatkowej, wywodzonego z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji. Drugi zaś – naruszenia prawa własności spółki w wyniku zastosowania nieprecyzyjnych przepisów podatkowych.

W związku z powyższym Trybunał, w obecnym składzie, podziela pogląd wyrażony w zaskarżonym postanowieniu, zgodnie z którym skarżąca nie wywiązała się z określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK obowiązku dokładnego wskazania naruszonej wolności lub naruszonego prawa konstytucyjnego o charakterze podmiotowym. Zarzuty sformułowane w skardze muszą bowiem uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, przywołanie właściwych wzorców konstytucyjnych zawierających podmiotowe prawa przysługujące skarżącemu i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej sprzeczności.

Dotychczasowe, ugruntowane w tym zakresie, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości co do tego, że art. 2 i art. 217 Konstytucji nie można uznać za samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności w postępowaniu skargowym. Żaden z tych przepisów nie wyraża bowiem publicznego prawa podmiotowego, a tylko takie przepisy Konstytucji mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli w postępowaniu skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

Z kolei możliwość kwestionowania regulacji z zakresu prawa podatkowego jako niezgodnych z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji była wielokrotnie i wnikliwie analizowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na obowiązywanie art. 84 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu i podkreśla, że obowiązek podatkowy ma swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji, samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach związanych z ograniczaniem przysługujących danemu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności lub innych praw majątkowych. Niezależnie od tego Trybunał podkreślał też wielokrotnie, że na aprobatę nie zasługuje argument (przytoczony także w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej) traktujący konieczność uiszczenia podatku i spowodowany tym uszczerbek w majątku jako naruszenie art. 64 Konstytucji (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał, w obecnym składzie, uznał, że skarżąca nie podważyła przesłanek odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, i – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – zażalenia nie uwzględnił.



## 292

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 grudnia 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 71/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.C. w sprawie zgodności:  
art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy  
(Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32  
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 lutego 2013 r. A.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy) z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującym stanem faktycznym. Uchwałą nr XXXII/249/2012 z 25 października 2012 r. Rada Miasta Sulejówek dokonała podziału tego miasta na jednomandatowe okręgi wyborcze. Skarżący wraz z innymi mieszkańcami Sulejówka wnieśli skargę na tę uchwałę. Zarzucili w niej Radzie Miasta Sulejówek, że doprowadziła do poważnych nierówności w dokonanym podziale. Postanowieniem z 12 listopada 2012 r. (nr 19/12) Komisarz Wyborczy w Siedlcach oddalił skargę wyborców. Uchwałą z 26 listopada 2012 r. (sygn. akt ZPOW-730-62/12) Państwowa Komisja Wyborcza utrzymała w mocy zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności, skarżący stwierdził, że art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego prowadzi do naruszenia przysługującego mu prawa podmiotowego do „posiadania równej (jednakowej) siły głosu w wyborach organu stanowiącego (...) podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu z siłą głosu przysługującą pozostałym mieszkańcom tejże jednostki”.

W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2013 r. skarżącego wezwano do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej przez wskazanie przysługujących mu i naruszonych praw podmiotowych oraz określenie sposobu ich naruszenia.

W piśmie procesowym z 29 kwietnia 2013 r. skarżący ustosunkował się do tego zarządzenia. Podniósł, odwoławszy się do wyroku TK z 13 marca 2007 r. (K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 26), że z art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wynika prawo podmiotowe do czynnego prawa wyborczego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegóławiającymi go art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone w wyniku wydania przez sąd lub organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia, którego podstawą prawną jest przepis aktu normatywnego. Skargę konstytucyjną można więc wnieść po spełnieniu łącznie następujących warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia praw i wolności skarżącego ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których tenże organ lub sąd orzekły o tych prawach i wolnościach, przy czym sposób ich naruszenia musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna wymienionych warunków nie spełnia.

Wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest art. 169 ust. 2, przywołany przez skarżącego w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada proporcjonalności oraz zasada równości wobec prawa każdorazowo wymagają wskazania, które prawo podmiotowe zostało naruszone w kontekście reguł wyrażonych we wskazanych przepisach ustawy zasadniczej. W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma więc zbadanie, czy z art. 169 ust. 2 Konstytucji wynika prawo podmiotowe do głosowania w wyborach samorządowych. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna z trzech względów. Po pierwsze, z systematyki ustawy zasadniczej wynika, że art. 169 ust. 2 Konstytucji jest przepisem ustrojowym. Znajduje się on w jej VII rozdziale poświęconym pozycji ustrojowo-prawnej samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że przepisy obowiązującej Konstytucji przewidują obszerny katalog wolności i praw jednostki. Te wolności, prawa i obowiązki zostały wymienione w rozdziale II Konstytucji. W jego podrozdziałach (art. 30-86) zostały zgrupowane przepisy określające zarówno zasady ogólne, jak i postanowienia dotyczące poszczególnych wolności, praw, środki ich ochrony oraz obowiązki. Świadczy to o woli ustrojodawcy, by kompleksowo uregulować konstytucyjny status jednostki (zob. postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., SK 69/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 75).

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny, uzależnił możliwość wyprowadzania skonkretyzowanych norm dotyczących wolności lub praw z ogólnych norm Konstytucji od ustalenia, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II (zob. postanowienie TK z 3 listopada 2004 r., SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 111). Konstytucja poręcza prawo do głosowania w wyborach lokalnych w odrębnym przepisie – art. 62 ust. 1 – i niezrozumiałe jest to, że skarżący pomija treść tego postanowienia ustawy zasadniczej.

Po trzecie, adresatem art. 169 ust. 2 Konstytucji – który stanowi: „Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa” – nie jest wyborca, lecz ustawodawca mający obowiązek prawnego uregulowania wyborów samorządowych zgodnie z dyrektywami wynikającymi ze zdania pierwszego przytoczonego przepisu. Artykuł 169 ust. 2 Konstytucji nie jest zatem źródłem czynnego prawa wyborczego jednostki.

Z kolei z pozostałych przepisów przywołanych przez skarżącego – art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji – nie wynikają samoistne prawa podmiotowe, których ochrony można domagać się w postępowaniu skargowym. Ani zasada proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, ani zasada równości wobec prawa nie mogą być podstawą skargi konstytucyjnej, jeśli nie zostaną powiązane z przepisami konstytucyjnymi statuującymi prawa podmiotowe (zob. np. postanowienia TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

Skoro żaden ze wskazanych przepisów Konstytucji nie wyraża praw podmiotowych, to merytoryczne rozpatrzenie analizowanej skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne i dlatego Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania jej dalszego biegu (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

## 293

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 28 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 71/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.C.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 lutego 2013 r. A.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy) z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 32 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności, skarżący twierdził, że art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1 Kodeksu wyborczego prowadzi do naruszenia przysługującego mu prawa podmiotowego do „posiadania równej (jednakowej) siły głosu w wyborach organu stanowiącego (...) podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w porównaniu z siłą głosu przysługującą pozostałym mieszkańcom tejże jednostki”.

W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2013 r. skarżącego wezwano do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej przez wskazanie przysługujących mu i naruszonych praw podmiotowych oraz określenie sposobu ich naruszenia.

W piśmie procesowym z 29 kwietnia 2013 r. skarżący ustosunkował się do tego zarządzenia. Podniósł, odwoławszy się do wyroku Trybunału z 13 marca 2007 r. (K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 26), że z art. 169 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wynika prawo podmiotowe do czynnego prawa wyborczego.

Postanowieniem z 11 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W jego uzasadnieniu zauważył, że skarżący nie wskazał naruszonych praw podmiotowych, gdyż przywołany w skardze art. 169 Konstytucji nie jest źródłem takich praw. W konsekwencji Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna nie spełniała warunku jej merytorycznego rozpoznania, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W zażaleniu na to postanowienie skarżący zarzucił Trybunałowi Konstytucyjnemu, że błędnie uznał, iż z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji nie wynika prawo do równej siły głosu w wyborach do organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego. Jego zdaniem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym niektóre konstytucyjne wolności i prawa zostały wymienione poza rozdziałem II Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, co ma potwierdzenie także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie, skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony praw podmiotowych gwarantowanych przez Konstytucję. Obowiązkiem skarżącego jest więc wskazać, które z przysługujących mu praw konstytucyjnych doznało ograniczenia przez wydanie orzeczenia organu władzy publicznej, opartego na przepisie ingerującym w te prawa. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy będące przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy. Skarżący musi również precyzyjnie przedstawić treść prawa lub wolności, które wywodzi z tych postanowień, a które zostały naruszone przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty (zob. postanowienie TK z 9 maja 2007 r., SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56). Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. postanowienie z 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU Nr 2/B/2009, poz. 91).

Zarówno w skardze konstytucyjnej, jak i w piśmie procesowym z 29 kwietnia 2013 r. skarżący jednoznacznie stwierdził, że art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji jest źródłem praw podmiotowych w zakresie czynnego prawa wyborczego. Z materiału procesowego sprawy wynika, że skarżący pominął znaczenie art. 62 ust. 1 Konstytucji, który poręcza prawo do czynnego prawa wyborczego. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, takie sformułowanie podstawy skargi należało uznać za wadliwe. Trybunał stwierdził bowiem, że status człowieka i obywatela jest w pierwszej kolejności wyznaczany przez postanowienia rozdziału II Konstytucji, a więc przez wolności i prawa, których podstawą („źródłem”) jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Uregulowania te określają sferę wolności i praw człowieka i obywatela, a więc to one są podstawą do formułowania konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie uprawnia do złożenia skargi konstytucyjnej. Zasady ustrojowe mogą oddziaływać na ten status, a zwłaszcza – poszerzać sferę wolności jednostki, wpływać na zakres określonych praw lub dopuszczalność ograniczeń. Ponieważ jednak podstawą ich obowiązywania jest przyjęte przez ustrojodawcę założenie, że zasady ustrojowe mają w szczególnym stopniu przyczyniać się do realizacji „dobra wspólnego wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji), nie mogą mieć one pierwszeństwa przed postanowieniami rozdziału II, lecz mają jedynie uzupełniające znaczenie w sferze wolności i praw jednostki. Oznacza to, że rozdział I ma w sferze wolności i praw jednostki znaczenie subsydiarne, jako uzupełnienie regulacji umieszczonych w rozdziale II. Podobne założenie dotyczy zresztą niektórych postanowień Konstytucji zawartych w innych rozdziałach (np. art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 są w tym kontekście uzupełnieniem art. 62 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prowadzi to do tego, że bardziej skonkretyzowane normy dotyczące wolności lub praw mogą być wyprowadzone z ogólnych norm rozdziału I Konstytucji wtedy, gdy zostanie ustalone, że regulacja tych praw nie wynika z jej rozdziału II bądź że w pewnych wyjątkowych sytuacjach to normy rozdziału I bardziej precyzyjnie regulują określoną problematykę życia społecznego (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Skarżący nie odniósł sformułowanych w skardze zarzutów do praw podmiotowych wynikających z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Prawa takie starał się wyprowadzić z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. Przepisu tego nie można było jednak uznać za samoistny wzorzec kontroli w zakresie czynnego prawa wyborczego w wyborach przedstawicieli do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji, w której prawo podmiotowe dotyczące czynnego prawa wyborczego zostało wprost proklamowane w art. 62 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

## 294

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 22 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 105/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E.M. w sprawie zgodności:

- 1) art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 i 2a pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32 w związku z art. 8 ust. 2, art. 75 Konstytucji,

p o s t a n o w i a:

- 1) podjąć zawieszone postępowanie,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 28 marca 2013 r. E.M. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji; po drugie, art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 i 2a pkt 5 u.g.n. z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. W dniu 17 grudnia 2004 r. Gmina Miasto Poznań ustanowiła odrębną własność lokalu mieszkalnego, sprzedała go oraz oddała w użytkowanie wieczyste nieruchomość gruntową Barbarze Olek – matce skarżącej. Cena została ustalona przy uwzględnieniu bonifikaty. W umowie zastrzeżono, że w przypadku zbycia lokalu przed upływem 5 lat lub wykorzystania go w tym okresie na cele inne niż mieszkalne zbywca zażąda zwrotu kwoty 93 466,80 zł równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Umową darowizny z 26 lipca 2005 r. Barbara Olek przekazała przedmiotowy lokal skarżącej. W dniu 21 sierpnia 2009 r. skarżąca (wraz z mężem) zawarła umowę przedwstępną sprzedaży nieruchomości, a na podstawie umowy z 9 października 2009 r. zbyła lokal definitywnie. Część środków uzyskanych ze sprzedaży skarżąca przeznaczyła na zakup i remont innego lokalu mieszkalnego (umowa z 9 listopada 2010 r.).

Pismem z 7 września 2010 r. Gmina Miasto Poznań wezwała skarżącą do zwrotu w terminie 14 dni kwoty 105 991,35 zł, stanowiącej kwotę równą udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Skarżąca nie spełniła świadczenia, uzasadniając w odwołaniu od wyżej wskazanego wezwania, że przepis, na podstawie którego gmina domaga się zwrotu bonifikaty, nie obowiązywał w chwili otrzymania przez skarżącą darowizny. Gmina Miasto Poznań wystąpiła z powództwem przeciwko skarżącej. Sąd Okręgowy w Poznaniu – I Wydział Cywilny w wyroku z 9 sierpnia 2012 r. (sygn. akt I C 2442/11) zasądził od skarżącej na rzecz powoda – Miasta Poznania kwotę 88 502,78 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 30 września 2010 r. do dnia zapłaty. W pozostałym zakresie (co do kwoty 17 488,57 zł) sąd oddalił powództwo. Koszty procesu rozdzielono stosunkowo.

Od tego orzeczenia obie strony wniosły apelacje. Sąd Apelacyjny w Poznaniu – I Wydział Cywilny w wyroku z 22 listopada 2012 r. oddalił apelację skarżącą oraz uznał zasadność apelacji powoda i zmienił wyrok sądu pierwszej instancji przez zasądzenie od skarżącej kwoty 17 479 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 30 września 2010 r., a także zmienił rozstrzygnięcie o kosztach postępowania oraz obciążył skarżącą kosztami postępowania apelacyjnego (sygn. akt I ACa 914/12). Orzeczenie doręczono skarżącej 3 stycznia 2013 r.

We wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego skardze konstytucyjnej skarżąca zarzuciła naruszenie postanowień ustawy zasadniczej w wyniku dokonania przez sądy orzekające w jej sprawie błędnej wykładni art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 u.g.n. w związku z art. 10 ustawy zmieniającej. Zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n., jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Artykuł 68 ust. 2a u.g.n. wprowadził wyjątki od zasady zwrotu bonifikaty. Punkt 1 ust. 2a tego artykułu w brzmieniu obowiązującym do 21 października 2007 r. przewidywał, że art. 68 ust. 2 nie stosuje się w przypadku zbycia na rzecz osoby bliskiej. Na podstawie przepisów u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 21 października 2007 r. osoba bliska pierwotnego nabywcy miała zatem, jak podkreśla skarżąca, możliwość rozporządzania nieruchomością bez konieczności zwrotu udzielonej bonifikaty, niezależnie od daty jej pierwotnego nabycia.

Ustawa zmieniająca wprowadziła do art. 68 ust. 2a u.g.n. zastrzeżenie ust. 2b. W myśl tego przepisu ust. 2, a zatem obowiązek zwrotu bonifikaty, stosuje się odpowiednio do osoby bliskiej, która zbyła lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia. Oznacza to, że od 22 października 2007 r. osoba bliska pierwotnego nabywcy, która w okresie karencji zbyła lub wykorzystała nieruchomość na inne cele, zobowiązana jest do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

Zdaniem skarżącej, mimo braku przepisów przejściowych, prawidłowa wykładnia zakwestionowanej regulacji przesądza, że w sytuacji gdy osoba bliska nabyła od pierwotnego nabywcy lokal mieszkalny przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, po czym zbyła go osobie trzeciej po 22 października 2007 r., wynikający z art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 u.g.n. obowiązek zwrotu bonifikaty nie powstaje. Skarżąca powołała się przy tym na wyrok Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II CSK 462/11), w którym SN, uchylając orzeczenie sądu apelacyjnego i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, wskazał, że obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie na podstawie art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 i 2a pkt 1 u.g.n. obciąża osoby bliskie, które nabyły nieruchomość i zbyły ją osobie trzeciej po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Sądy orzekające w sprawie skarżącej błędnie więc – w jej ocenie – zastosowały zakwestionowane przepisy u.g.n. oraz przyjęły, że na ich podstawie skarżąca jest zobowiązana do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

Zdaniem skarżącej nieprawidłowa wykładnia zaskarżonej regulacji tychże sądów narusza art. 10 w związku z art. 7 Konstytucji przez wkroczenie władzy sądowiczej w kompetencje władzy ustawodawczej, tj. stosowanie przez sądy niedozwolonej wykładni rozszerzającej art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 i w związku z art. 10 ustawy zmieniającej, „stanowiące w istocie tworzenie prawa o randze ustawy przez władzę judykacyjną”. Ponadto, skarżąca zaznaczyła, że wkroczenie przez sądy w sferę zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej jest niezgodne także z zasadą legalizmu.

Skarżąca podniosła również, że art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 u.g.n. i w związku z art. 10 ustawy zmieniającej narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania „do organów Państwa” oraz zasadę praw słusznie nabytych. W 2005 r. skarżąca nabyła prawo własności lokalu i niezależnie od terminów ustawowych mogła nim rozporządzać w sposób nieograniczony koniecznością zwrotu bonifikaty. Późniejsza zmiana przepisów regulujących kwestię zwrotu bonifikaty nie może zatem nakładać obowiązku, który nie istniał w momencie nabycia przez nią lokalu mieszkalnego, i tym samym ograniczać możliwość rozporządzania nieruchomością.

W ocenie skarżącej zastosowana przez sądy wykładnia zakwestionowanej regulacji prowadzi do ograniczenia prawa własności i jest niezgodna również z art. 32 Konstytucji i zasadą równości obywateli wobec prawa. Gdyby skarżąca, podobnie jak inne osoby bliskie, zbyła nieruchomość przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, nie musiałaby zwracać kwoty odpowiadającej zastosowanemu upustowi cenowemu. W ocenie skarżącej stosowanie wykładni przyjętej przez sądy „podważałoby pewność obrotu prawnego”.

Skarżąca zarzuciła w skardze konstytucyjnej również błędną wykładnię art. 68 ust. 2b w związku z ust. 2 i 2a pkt 5 u.g.n. „i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n.”. Zdaniem skarżącej przeznaczenie przez nią środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na nabycie innego lokalu wyłączało na podstawie wskazanych wyżej przepisów u.g.n. konieczność zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie. Interpretacja zakwestionowanej regulacji dokonana przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu, który niesłusznie – jak podkreśla – uznał, że w przypadku skarżącej nie ma zastosowania art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., wyłączający obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, narusza art. 2, art. 7, art. 10, art. 32 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji oraz „nie harmonizuje z normą zawartą w art. 75 Konstytucji RP zobowiązującą władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”.

W skardze konstytucyjnej skarżąca zaznaczyła, że 1 marca 2013 r. złożyła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 22 listopada 2012 r. (sygn. akt I ACa 914/12).

Postanowieniem z 22 maja 2013 r., działając w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie. W uzasadnieniu wskazał, że orzeczenie Sądu Najwyższego może mieć wpływ na ustalenie podstaw wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w szczególności na stwierdzenie naruszenia przysługujących skarżącej konstytucyjnych wolności lub praw.

Wyrokiem z 14 listopada 2013 r. (sygn. akt II CSK 140/13) Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 22 listopada 2012 r. (sygn. akt I ACa 914/12) oraz wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 9 sierpnia 2012 r. (sygn. akt I C 2442/11) i oddalił w całości powództwo. Ponadto zasądził na rzecz skarżącej od powoda zwrot kosztów procesu za wszystkie instancje i postępowanie kasacyjne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw, który musi spełniać szereg przesłanek merytorycznego rozpoznania. Zasadniczo zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowione w art. 46-48 ustawy o TK.

Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna spełniać wymagania stawiane pismu procesowemu, a ponadto powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i, w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Trybunał zwraca przy tym uwagę, że naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, do którego określenia skarżący jest zobowiązany zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, musi mieć charakter faktyczny i aktualny (por. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 67). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 14 września 2009 r. (SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127): „Celem kryterium aktualności jest zapobieżenie rozszerzeniu skargi konstytucyjnej, polegającemu na upodobnieniu jej do skargi powszechnej (*actio popularis*). Wymagane jest więc wykazanie, że naruszenie ma charakter aktualny, a nie potencjalny – konieczne jest istnienie aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi; niekorzystne oddziaływanie obowiązujących norm prawnych na sytuację prawną skarżącego musi mieć charakter rzeczywisty i realny (...)” (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07; podobnie: Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 79-81). Ponadto, zgodnie z przedstawionym w orzecznictwie stanowiskiem naruszenie to powinno istnieć nie tylko w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej, ale również w chwili rozpatrywania jej przez Trybunał.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że rozpoznawana skarga konstytucyjna powyższych wymogów nie spełnia.

Skarżąca wiąże naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych praw podmiotowych z wydaniem wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 22 listopada 2012 r., którym oddalono apelację skarżącej od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 9 sierpnia 2012 r., zasądzającego zwrot przez skarżącą kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji.

Sąd Najwyższy w wyroku z 14 listopada 2013 r. uchylił wyroki sądu pierwszej i drugiej instancji oraz oddalił powództwo Miasta Poznania o zwrot bonifikaty. Oznacza to nie tylko, że rozstrzygnięcie o prawach lub wolnościach konstytucyjnych utraciło walor ostateczności, ale, i że nie istnieje stan naruszenia tychże praw i wolności.

Trybunał przypomina zatem, że skarga konstytucyjna spełnia dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do wyeliminowania z porządku prawnego niekonstytucyjnego przepisu. Rozerwanie tej więzi obu wymienionych funkcji prowadziłoby do pozbawienia skargi jej nadzwyczajnego i subsydiarnego charakteru, a więc cech stanowiących o jej istocie (por. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267). Dlatego też Trybunał uznaje, że usunięcie stanu naruszenia praw i wolności konstytucyjnych skarżącej, w konsekwencji uchylenia wydanych w jej sprawie orzeczeń oraz oddalenia powództwa przez Sąd Najwyższy, przesądza – na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o konieczności odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 295

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 9 czerwca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 119/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E.N. w sprawie zgodności:

- 1) art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 223 oraz art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 i art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 17 kwietnia 2013 r. (data nadania skargi w urzędzie pocztowym) sporządzonej przez pełnomocnika E.N. (dalej: skarżąca) zakwestionowana została zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. w zakresie, w jakim „posługuje się pojęciem »przed dniem wejścia w życie ustawy«, nie definiując tego terminu w treści ustawy, przy przyjęciu rozumienia tego terminu jako dzień bezpośrednio poprzedzający datę wejścia w życie ustawy, a nie wcześniejszy dowolny dzień (bardziej odległy w przeszłości) przed dniem, w którym ustawa weszła w życie”, skarżąca zarzuciła, że jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „narusza nakaz określoności przepisów prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa oraz jest sprzeczny z art. 32 Konstytucji, bowiem w nieuzasadniony sposób różnicuje funkcjonariuszy celnych w procesie transformacji dotychczasowych stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki przewidziane nową u.s.c.”. Natomiast wobec art. 223 oraz art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c. skarżąca wysunęła zarzut ich sprzeczności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „naruszają nakaz określoności przepisów prawa”, oraz z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, które gwarantują kontrolę instancyjną decyzji administracyjnych oraz prawo do sądu.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej, skarżąca została mianowana na stopień służbowy młodszego rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał unormowania art. 223 ust. 1 i 5 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 2 lit. d u.s.c. Skarżąca odwołała się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 30 czerwca 2011 r. (nr SC6/0341/520/11/2889/09/KPJ), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącej nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmowała ona stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżąca wniosła skargę na decyzję organu II instancji, która została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 1994/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, iż w związku z tym, że rezultat wykładni językowej art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. był niejednoznaczny, należało sięgnąć do dyrektyw wykładni systemowej oraz celowościowej. Dyrektywy te nakazywały zaś przyjęcie takiego rozumienia przepisu kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, które przypisanie funkcjonariuszy celnych do określonych korpusów uzależnia wyłącznie od stopni posiadanych przez nich „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Powyższy zwrot winien być przy tym interpretowany jako odnoszący się do momentu bezpośrednio poprzedzającego wejście w życie u.s.c. W swoim orzeczeniu sąd I instancji wyraził także aprobatę dla odmowy rozstrzygnięcia w zaskarżonej decyzji kwestii określenia stopnia skarżącej. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie



ochroną sądową nie jest objęty wniosek o awans na wyższy stopień służbowy. Takiego rodzaju roszczenie nie przysługuje skarżącej w świetle obowiązującego prawa. Skarga kasacyjna skarżącej od powyższego orzeczenia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2013 r. (sygn. akt I OSK 1076/12). Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył swoje rozważania zawarte w uzasadnieniu tego wyroku do pełnej aprobaty stanowiska sądu I instancji w zakresie funkcjonalnej i systemowej wykładni art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżąca przedstawiła szczegółowy wywód na temat konieczności literalnej interpretacji art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Nawiązała do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego standardów prawidłowej legislacji, wśród których istotną rolę odgrywa zwłaszcza zasada określoności przepisów prawa. Zdaniem skarżącej w przypadku zaskarżonych przepisów u.s.c. poziom ich niejednoznaczności przekroczył dopuszczalne – w świetle zasady państwa prawnego – granice. Na potwierdzenie tej tezy skarżąca odwołała się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym – interpretowany językowo – zwrot „przed dniem wejścia w życie ustawy” odnosi się do jakiegokolwiek czasu przed wejściem w życie ustawy, a niekoniecznie tylko do dnia poprzedzającego dzień jej wejścia w życie. Orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawie skarżącej wskazują natomiast – w jej przekonaniu – na to, że nie da się ustalić jednoznacznej treści art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Świadczy o tym zwłaszcza rozbieżność między sposobem wykładni tego przepisu dokonywanej przez sądy powszechne a jego interpretacją przyjmowaną przez sądy administracyjne. Powyższa nieprecyzyjność jest źródłem dyskryminacji funkcjonariuszy, którzy „przed dniem wejścia w życie ustawy pełnili służbę na stanowiskach kierowniczych” i uprzywilejowania „funkcjonariuszy pełniących takie funkcje w dniu wejścia w życie ustawy”. Skarżąca sformułowała również zarzut przeciwko przyjętemu w u.s.c. mechanizmowi kontroli decyzji dotyczących mianowania funkcjonariusza Służby Cywilnej na określony stopień służbowy w ramach danego korpusu. Jej zdaniem wyłączenie właściwości sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych (zgodnie z poglądem wyrażonym w orzeczeniach wydanych w jej sprawie) w tej kategorii spraw doprowadziło do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu oraz zagwarantowanej przez ustrojodawcę kontroli instancyjnej decyzji administracyjnych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności, winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuuja.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wskazane wyżej przesłanki skargi konstytucyjnej nie zostały spełnione.

Kwestionując określone jako przedmiot skargi przepisy u.s.c., skarżąca odrębnie ujęła podstawę ich kontroli. I tak, wobec art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. skarżąca sformułowała zarzut niezgodności z przepisami Konstytucji statuującymi zasadę państwa prawnego (zwłaszcza z wynikającymi z jej treści wymogami tzw. przyzwoitej legislacji) oraz zasadę równości wobec prawa (art. 2 i art. 32 Konstytucji). Szczególnie wyeksponowany został przez skarżącą zarzut braku należytej określoności tego przepisu, czego efektem była – w jej ocenie – dowolność sądowej wykładni zwrotu „przed dniem wejścia w życie ustawy” zastosowanego w treści art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c.

Nie dokonując w tym miejscu szczegółowej analizy poprawności zabiegów interpretacyjnych podjętych przez sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącej, należy podważyć sposób określenia w skardze wzorców kontroli zaskarżonego przepisu u.s.c. Zdaniem skarżącej podstawą skargi winny być konstytucyjne zasady

państwa prawnego i równości wobec prawa. Tymczasem zgodnie z poglądem utrwalonym już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymienione wyżej zasady (nawet ujęte „w związku”) nie mogą być samodzielnym układem odniesienia do kontroli przepisów kwestionowanych za pomocą skargi konstytucyjnej. Jest to dopuszczalne dopiero w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego w zakresie jakiego, wyrażonego w innych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa lub wolności zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W odniesieniu do zakwestionowanego (jako samodzielnego przedmiotu kontroli) art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. tego rodzaju niezbędne doprecyzowanie ze strony skarżącej nie nastąpiło.

Innego rodzaju mankamenty wykazuje natomiast analizowana skarga konstytucyjna w odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych w niej unormowań u.s.c. Przeciwnie art. 223, art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c. skarżąca skierowała zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżąca upatruje w pozbawieniu jej sądowej kontroli decyzji administracyjnej dotyczącej mianowania na stopień służbowy i w związanym z tym zamknięciu drogi sądowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argumentacja skarżącej nie zasługuje jednakże na aprobatę. Przede wszystkim należy zauważyć, że postawieniu tezy o zamknięciu drogi sądowej nie towarzyszyło – niezbędne w przypadku skargi konstytucyjnej – wskazanie orzeczenia, które taki skutek by wywołało. W szczególności bowiem skarżąca nie doprowadziła w swojej sprawie do wydania orzeczenia, które negatywnie przesądziłoby o niemożności poszukiwania ochrony w postępowaniu przed sądem powszechnym. Tymczasem zgodnie z art. 189 u.s.c. to właśnie sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy został upoważniony przez ustawodawcę do rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celnej w sprawach niewymienionych w art. 188 u.s.c. Negatywne dla skarżącej orzeczenia sądów administracyjnych nie mogą być w związku z tym uznane za rozstrzygnięcia, które w sposób władczy zamknęły przed skarżącą drogę sądową także w postępowaniu przed sądami powszechnymi.

Niezależnie od tego stwierdzić należy, że argumentacja skarżącej mająca uprawdopodobniać naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu nie uwzględnia utrwalonego w orzecznictwie Trybunału stanowiska dotyczącego dopuszczalnego wyłączenia tego prawa w sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, zorganizowanych na zasadach podległości służbowej. I tak, dookreślając treść konstytucyjnego prawa do sądu, Trybunał podkreślił, że doktryna i orzecznictwo rozróżniają sprawy podległości służbowej należące do sfery wewnętrznej aparatu państwowego oraz te sprawy ze stosunku służbowego, w których jednostka, dochodząc swoich uprawnień, określających istotną treść tego stosunku, występuje wobec organu państwowego jako odrębny podmiot praw i obowiązków. Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” (zob. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5). W uzasadnieniu innych orzeczeń Trybunał jednoznacznie stwierdził, że prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzeczności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu, np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze (zob. wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 oraz 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Argumentacja skarżącej, nieuwzględniająca powyższego stanowiska Trybunału, uznana być musiała za oczywiście bezzasadną.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 296

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 31 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 119/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej E.N.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika E.N. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 pkt 2 oraz art. 223 i art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Wobec art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. w zakresie, w jakim „posługuje się pojęciem »przed wejściem w życie ustawy«, nie definiując tego terminu w treści ustawy, przy przyjęciu rozumienia tego terminu jako dzień bezpośrednio poprzedzający datę wejścia w życie ustawy, a nie wcześniejszy dowolny dzień (bardziej odległy w przeszłości) przed dniem, w którym ustawa weszła w życie”, skarżąca sformułowała zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „narusza zakaz określoności przepisów prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa” oraz z art. 32 Konstytucji – tj. niezgodności wywołanej „nieuzasadnionym zróżnicowaniem funkcjonariuszy celnych w procesie transformacji dotychczasowych stosunków służbowych tych funkcjonariuszy w stosunki przewidziane nową u.s.c.”. Natomiast przeciwko art. 223 i art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c. skarżąca skierowała zarzut sprzeczności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „naruszają zakaz określoności przepisów prawa” oraz art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, które gwarantują kontrolę instancyjną decyzji administracyjnych oraz prawo do sądu.

Postanowieniem z 9 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że w skardze nie doszło do prawidłowego wykonania obowiązku nałożonego na skarżącą w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W odniesieniu do art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. skarżąca skonstruowała podstawę skargi w oparciu o zasady wyrażone w art. 2 i art. 32 Konstytucji. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zasady te (nawet ujęte „w związku”) nie mogą być samodzielnym układem odniesienia do kontroli przepisów kwestionowanych za pomocą skargi konstytucyjnej. Jest to dopuszczalne dopiero w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego, wyrażonego w innych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa lub wolności zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia. W odniesieniu do zakwestionowanego (jako samodzielny przedmiot kontroli) art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. tego rodzaju niezbędne doprecyzowanie ze strony skarżącej nie nastąpiło. Odnosząc się zaś do zaskarżonych art. 223 i art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c., Trybunał stwierdził, że zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu nie został potwierdzony w treści orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej. Ponadto argumentacja skarżącej w tym zakresie nie uwzględniała utrwalonego w orzecznictwie Trybunału stanowiska dotyczącego dopuszczalnego wyłączenia lub ograniczenia prawa do sądu w sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, zorganizowanych na zasadach podległości służbowej.

W zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżąca przedstawiła zarzuty w znacznej części nieadekwatne treściowo do zaskarżonego orzeczenia Trybunału i jego głównych motywów. Skarżąca podniosła, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi

i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi». W szczegółowej części zażalenia skarżąca podkreśliła samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdziła ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazała przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącej podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącej nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącej koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżąca – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącej – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżąca przedstawiła argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jej ocenie – podważają negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że jest on całkowicie oderwany od treści zaskarżonego postanowienia. Skarżąca nie wskazała bowiem w skardze takiego wzorca kontroli w kontekście żadnego z zaskarżonych przepisów u.s.c.

W odniesieniu do zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącej nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zasadności samego *meritum* skargi (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trzeba zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości merytorycznego odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżąca wyjaśniła zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącej, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczą o tym choćby końcowe fragmenty uzasadnienia (s. 9) postanowienia Trybunału z 9 czerwca 2014 r.

Trybunał podkreśla ponadto, że stwierdzenie oczywistej bezzasadności zarzutów skarżącej nie było jedyną przesłanką odmowy nadania skardze dalszego biegu. Drugą z nich było niewskazanie przez skarżącą konkretnych praw podmiotowych wyrażonych w przepisach Konstytucji, w zakresie których naruszenia doznały zasady państwa prawa i równości (art. 2 i art. 32 Konstytucji). W zażaleniu skarżącej nie zostały jednak przedstawione żadne argumenty, które podważyłyby tę przyczynę odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Bez związku z przesłankami zaskarżonego postanowienia Trybunału pozostają natomiast pozostałe wywody zawarte w zażaleniu skarżącej, dotyczące wadliwości przyjętej przez organy orzekające w jej sprawie interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 297

### **POSTANOWIENIE** z dnia 9 czerwca 2014 r. **Sygn. akt Ts 120/13**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.R. w sprawie zgodności:

- 1) art. 223 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 223 oraz art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 i art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 17 kwietnia 2013 r. (data nadania skargi w urzędzie pocztowym) sporządzonej przez pełnomocnika Z.R. (dalej: skarżący) zakwestionowana została zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. w zakresie, w jakim „posługuje się pojęciem »przed dniem wejścia w życie ustawy«, nie definiując tego terminu w treści ustawy, przy przyjęciu rozumienia tego terminu jako dzień bezpośrednio poprzedzający datę wejścia w życie ustawy, a nie wcześniejszy dowolny dzień (bardziej odległy w przeszłości) przed dniem, w którym ustawa weszła w życie”, skarżący zarzucił, że jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „narusza nakaz określoności przepisów prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa oraz jest sprzeczny z art. 32 Konstytucji, bowiem w nieuzasadniony sposób różnicuje funkcjonariuszy celnych w procesie transformacji dotychczasowych stosunków służbowych funkcjonariuszy celnych w stosunki przewidziane nową u.s.c.”. Natomiast wobec art. 223 oraz art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c. skarżący wysunął zarzut ich sprzeczności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „naruszają nakaz określoności przepisów prawa”, oraz z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, które gwarantują kontrolę instancyjną decyzji administracyjnych oraz prawo do sądu.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie, skarżący został mianowany na stopień służbowy rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał unormowania art. 223 ust. 1 i 5 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 2 lit. e u.s.c. Skarżący odwołał się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 26 maja 2011 r. (nr SC6/0341/718/11/1556KPJ), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącego nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. skarżący nie zajmował stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk

kierowniczych. Skarżący wniósł skargę na decyzję organu II instancji, która została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 stycznia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 1761/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, iż w związku z tym, że rezultat wykładni językowej art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. był niejednoznaczny, należało sięgnąć do dyrektyw wykładni systemowej oraz celowościowej. Dyrektywy te nakazywały zaś przyjęcie takiego rozumienia przepisu kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, które przypisanie funkcjonariuszy celnych do określonych korpusów uzależnia wyłącznie od stopni posiadanych przez nich „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Powyższy zwrot winien być przy tym interpretowany jako odnoszący się do momentu bezpośrednio poprzedzającego wejście w życie u.s.c. W swoim orzeczeniu sąd I instancji wyraził także aprobatę dla odmowy rozstrzygnięcia w zaskarżonej decyzji kwestii określenia stopnia skarżącego. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ochroną sądową nie jest objęty wniosek o awans na wyższy stopień służbowy. Takiego rodzaju roszczenie nie przysługuje skarżącemu w świetle obowiązującego prawa. Skarga kasacyjna skarżącego od powyższego orzeczenia została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 stycznia 2013 r. (sygn. akt I OSK 1082/12). Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył swoje rozważania zawarte w uzasadnieniu tego wyroku do pełnej aprobaty stanowiska sądu I instancji w zakresie funkcjonalnej i systemowej wykładni art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący przedstawił szczegółowy wywód na temat konieczności literalnej interpretacji art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Nawiązał do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego standardów prawidłowej legislacji, wśród których istotną rolę odgrywa zwłaszcza zasada określoności przepisów prawa. Zdaniem skarżącego w przypadku zaskarżonych przepisów u.s.c. poziom ich niejednoznaczności przekroczył dopuszczalne – w świetle zasady państwa prawnego – granice. Na potwierdzenie tej tezy skarżący odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym – interpretowany językowo – zwrot „przed dniem wejścia w życie ustawy” odnosi się do jakiegokolwiek czasu przed wejściem w życie ustawy, a niekoniecznie tylko do dnia poprzedzającego dzień jej wejścia w życie. Orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawie skarżącego wskazują natomiast – w jego przekonaniu – na to, że nie da się ustalić jednoznacznej treści art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Świadczy o tym zwłaszcza rozbieżność między sposobem wykładni tego przepisu dokonywanej przez sądy powszechne a jego interpretacją przyjmowaną przez sądy administracyjne. Powyższa nieprecyzyjność jest źródłem dyskryminacji funkcjonariuszy, którzy „przed dniem wejścia w życie ustawy pełnili służbę na stanowiskach kierowniczych” i uprzywilejowania „funkcjonariuszy pełniących takie funkcje w dniu wejścia w życie ustawy”. Skarżący sformułował również zarzut przeciwko przyjętemu w u.s.c. mechanizmowi kontroli decyzji dotyczących mianowania funkcjonariusza Służby Cywilnej na określony stopień służbowy w ramach danego korpusu. Jego zdaniem wyłączenie właściwości sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych (zgodnie z poglądem wyrażonym w orzeczeniach wydanych w jego sprawie) w tej kategorii spraw doprowadziło do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, a także zagwarantowanej przez ustrojodawcę kontroli instancyjnej decyzji administracyjnych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności, winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuuje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie wskazane wyżej przesłanki skargi konstytucyjnej nie zostały spełnione.

Kwestionując określone jako przedmiot skargi przepisy u.s.c., skarżący odrębnie ujął podstawę ich kontroli. I tak, wobec art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. skarżący sformułował zarzut niezgodności z przepisami Konstytucji statuującymi zasadę państwa prawnego (zwłaszcza z wynikającymi z jej treści wymogami tzw. przyzwoitej legislacji) oraz zasadę równości wobec prawa (art. 2 i art. 32 Konstytucji). Szczególnie wyeksponowany został przez skarżącego zarzut braku należytej określoności tego przepisu, czego efektem była – w jego ocenie – dowolność sądowej wykładni zwrotu „przed dniem wejścia w życie ustawy”, zastosowanego w treści art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c.

Nie dokonując w tym miejscu szczegółowej analizy poprawności zabiegów interpretacyjnych podjętych przez sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącego, należy podważyć sposób określenia w skardze wzorców kontroli zaskarżonego przepisu u.s.c. Zdaniem skarżącego podstawą skargi winny być konstytucyjne zasady państwa prawnego i równości wobec prawa. Tymczasem zgodnie z poglądem utrwalonym już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymienione wyżej zasady (nawet ujęte „w związku”) nie mogą być samodzielnym układem odniesienia do kontroli przepisów kwestionowanych za pomocą skargi konstytucyjnej. Jest to dopuszczalne dopiero w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego, wyrażonego w innych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa lub wolności zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W odniesieniu do zakwestionowanego (jako samodzielny przedmiot kontroli) art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. tego rodzaju niezbędne doprecyzowanie ze strony skarżącego nie nastąpiło.

Innego rodzaju mankamenty wykazuje natomiast analizowana skarga konstytucyjna w odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych w niej unormowań u.s.c. Przeciwno art. 223, art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c. skarżący skierował zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżący upatruje w pozbawieniu go sądowej kontroli decyzji administracyjnej dotyczącej mianowania na stopień służbowy i w związanym z tym zamknięciu drogi sądowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argumentacja skarżącego nie zasługuje jednakże na aprobatę. Przede wszystkim należy zauważyć, że postawieniu tezy o zamknięciu drogi sądowej nie towarzyszyło – niezbędne w przypadku skargi konstytucyjnej – wskazanie orzeczenia, które taki skutek by wywołało. W szczególności bowiem skarżący nie doprowadził w swojej sprawie do wydania orzeczenia, które negatywnie przesądziłoby o niemożności poszukiwania ochrony w postępowaniu przed sądem powszechnym. Tymczasem zgodnie z art. 189 u.s.c. to właśnie sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy został upoważniony przez ustawodawcę do rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Celnej w sprawach niewymienionych w art. 188 u.s.c. Negatywne dla skarżącego orzeczenia sądów administracyjnych nie mogą być w związku z tym uznane za rozstrzygnięcia, które w sposób władczy zamknęły przed skarżącym drogę sądową także w postępowaniu przed sądami powszechnymi.

Niezależnie od tego stwierdzić należy, że argumentacja skarżącego mająca uprawdopodobnić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu nie uwzględnia utrwalonego w orzecznictwie Trybunału stanowiska co do dopuszczalnego wyłączenia tego prawa w sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, zorganizowanych na zasadach podległości służbowej. I tak, dookreślając treść konstytucyjnego prawa do sądu, Trybunał podkreślił, że doktryna i orzecznictwo rozróżniają sprawy podległości służbowej należące do sfery wewnętrznej aparatu państwowego oraz te sprawy ze stosunku służbowego, w których jednostka, dochodząc swoich uprawnień, określających istotną treść tego stosunku, występuje wobec organu państwowego jako odrębny podmiot praw i obowiązków. Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)” (zob. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5). W uzasadnieniu innych orzeczeń Trybunał jednoznacznie stwierdził, że prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadzręczności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu, np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze (zob. wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU

nr 7/1999, poz. 163 oraz 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Argumentacja skarżącego, nieuwzględniająca powyższego stanowiska Trybunału, uznana być musiała za oczywiście bezzasadną.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 298

### **POSTANOWIENIE** z dnia 31 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 120/13**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Z.R.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika Z.R. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 pkt 2 oraz art. 223 i art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Wobec art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. w zakresie, w jakim „posługuje się pojęciem »przed wejściem w życie ustawy«, nie definiując tego terminu w treści ustawy, przy przyjęciu rozumienia tego terminu jako dzień bezpośrednio poprzedzający datę wejścia w życie ustawy, a nie wcześniejszy dowolny dzień (bardziej odległy w przeszłości) przed dniem, w którym ustawa weszła w życie”, skarżący sformułował zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „narusza zakaz określoności przepisów prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa” oraz z art. 32 Konstytucji – tj. niezgodności wywołanej „nieuzasadnionym zróżnicowaniem funkcjonariuszy celnych w procesie transformacji dotychczasowych stosunków służbowych tych funkcjonariuszy w stosunki przewidziane nową u.s.c.”. Natomiast przeciwko art. 223 i art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c. skarżący skierował zarzut sprzeczności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „naruszają zakaz określoności przepisów prawa” oraz art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, które gwarantują kontrolę instancyjną decyzji administracyjnych oraz prawo do sądu.

Postanowieniem z 9 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że w skardze nie doszło do prawidłowego wykonania obowiązku nałożonego na skarżącego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W odniesieniu do art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. skarżący skonstruował podstawę skargi w oparciu o zasady wyrażone w art. 2 i art. 32 Konstytucji. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zasady te (nawet ujęte „w związku”) nie mogą być samodzielnym układem odniesienia do kontroli przepisów kwestionowanych za pomocą skargi konstytucyjnej. Jest to dopuszczalne dopiero w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego, wyrażonego w innych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa lub wolności zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia. W odniesieniu do zakwestionowanego (jako samodzielnego przedmiotu kontroli) art. 223 ust. 3



pkt 2 u.s.c. tego rodzaju niezbędne doprecyzowanie ze strony skarżącego nie nastąpiło. Odnosząc się zaś do zaskarżonych art. 223 i art. 222 ust. 1 w zw. z art. 188 oraz art. 189 u.s.c., Trybunał stwierdził, że zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu nie został potwierdzony w treści orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego. Ponadto argumentacja skarżącego w tym zakresie nie uwzględniała utrwalonego w orzecznictwie Trybunału stanowiska dotyczącego dopuszczalnego wyłączenia lub ograniczenia prawa do sądu w sprawach związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych, zorganizowanych na zasadach podległości służbowej.

W zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżący przedstawił zarzuty w znacznej części nieadekwatne treściowo do zaskarżonego orzeczenia Trybunału i jego głównych motywów. Skarżący podniósł, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczegółowej części zażalenia skarżący podkreślił samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdził ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazał przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącego podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącego koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżący – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżący przedstawił argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jej ocenie – podważają negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że jest on całkowicie oderwany od treści zaskarżonego postanowienia. Skarżący nie wskazał bowiem w skardze takiego wzorca kontroli w kontekście żadnego z zaskarżonych przepisów u.s.c.

W odniesieniu do zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącego nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zasadności samego *meritum* skargi (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trzeba zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości merytorycznego odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżący wyjaśnił zarzucane naruszenie konstytucyjnych

wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącego, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczą o tym choćby końcowe fragmenty uzasadnienia (s. 9) postanowienia Trybunału z dnia 9 czerwca 2014 r.

Trybunał podkreśla ponadto, że stwierdzenie oczywistej bezzasadności zarzutów skarżącego nie było jedyną przesłanką odmowy nadania skardze dalszego biegu. Drugą z nich było niewskazanie przez skarżącego konkretnych praw podmiotowych wyrażonych w przepisach Konstytucji, w zakresie których naruszenia doznały zasady państwa prawa i równości (art. 2 i art. 32 Konstytucji). W zażaleniu skarżącego nie zostały jednak przedstawione żadne argumenty, które podważałyby tę przyczynę odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Bez związku z przesłankami zaskarżonego postanowienia Trybunału pozostają natomiast pozostałe wywoody zawarte w zażaleniu skarżącego, dotyczące wadliwości przyjętej przez organy orzekające w jego sprawie interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 299

### **POSTANOWIENIE** z dnia 20 września 2013 r. **Sygn. akt Ts 131/13**

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

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P.C. w sprawie zgodności: art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 9089, ze zm.) z art. 32 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 maja 2013 r. P.C. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 9089, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) z art. 32 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego. Wyrokiem z 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt III K 1255/10) Sąd Rejonowy dla Warszawy Woli w Warszawie – Wydział III Karny (dalej: sąd rejonowy) uznał skarżącego za winnego popełnienia czynu wyczerpującego dyspozycję zawartą w art. 178a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), wymierzył mu karę grzywny oraz środek karny w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na okres trzech lat. Sąd rozstrzygnął także o kosztach procesu. Skarżący nie wniósł apelacji (co Trybunał ustalił z urzędu). Jak podkreślił, „wyrok uprawomocnił się po siedmiu dniach po jego ogłoszeniu, w dniu 6 lutego 2013 r.”.

Skarżący twierdzi, że z chwilą uprawomocnienia się wyroku sądu rejonowego „powinien móc odebrać swoje prawo jazdy, jednakowoż uniemożliwia to treść [zakwestionowanego przepisu]”. Przepis ten wprowadza bowiem „nową sankcję, nową karę [»kontrolnego sprawdzenia umiejętności«], ponad wyrok sądu”. Tymczasem art. 42 ust. 1 Konstytucji formułuje zakaz wykonywania kary nieorzeczzonej przez sąd. Jak podkreśla skarżący, sąd

rejonowy nie orzekł o konieczności poddania się kontrolnemu sprawdzeniu umiejętności. Ta dodatkowa kara wynika wyłącznie z treści art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa o ruchu drogowym. Przepis ten jest także „dyskryminujący oraz sprzeczny z zasadą równości wobec prawa”. Stwarza bowiem „kategorię gorszego, inaczej traktowanego przez prawo oraz dyskryminowanego obywatela, któremu odmawia się takiego samego traktowania jak innych obywateli”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia licznych przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK, aby Trybunał rozpoznał skargę konstytucyjną, skarżący musi ją wnieść po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego rozstrzygnięcia. Przez wyczerpanie drogi prawnej należy – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – rozumieć skorzystanie ze wszystkich środków prawnych przysługujących w toku instancji i umożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Pojęcie wyczerpania drogi prawnej trzeba zatem łączyć – na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o TK – z wydaniem przez sąd powszechny orzekający w sprawie prawomocnego wyroku, prawomocnego postanowienia lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Istotne jest przy tym to, że obowiązek skorzystania ze wszystkich środków prawnych przysługujących skarżącemu w toku instancji wyklucza wniesienie skargi konstytucyjnej od prawomocnych wyroków (czy też innych ostatecznych rozstrzygnięć), które stały się prawomocne lub ostateczne dlatego, że skarżący nie wyczerpał przewidzianej drogi prawnej w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (zob. postanowienie TK z 18 listopada 2009 r., SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158 oraz z 4 sierpnia 1998 r., Ts 55/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 93).

W analizowanej sprawie skarżący nie wyczerpał przysługującej mu drogi prawnej, ponieważ nie wniósł apelacji od wyroku sądu rejonowego. Wynika to z materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy skargi, w której skarżący oświadczył, iż „wyrok uprawomocnił się po siedmiu dniach [od jego] ogłoszenia”, a także z ustaleń Trybunału poczynionych *ex officio* (art. 19 ustawy o TK).

Skarżący zrezygnował z wniesienia apelacji, co oznacza, że skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowej przesłanki przekazania jej do merytorycznej oceny. Okoliczność ta – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – jest samodzielną podstawą odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał ustalił, że skarga nie spełnia również innych warunków określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawie o TK.

W myśl wskazanego przepisu ustawy zasadniczej przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko ten przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, który był podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach bądź wolnościach skarżącego. Kontrolni Trybunału skarżący poddał art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa o ruchu drogowym w brzmieniu: „Kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji podlega: osoba ubiegająca się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy lub pozwolenia do kierowania tramwajem, którego była pozbawiona na okres przekraczający 1 rok”.

Z analizy wyroku sądu rejonowego (dołączonego do skargi) jasno wynika jednak, że cytowany przepis nie był podstawą tego orzeczenia. Trybunał zwraca uwagę na to, że w tym wyroku sąd orzekł o winie skarżącego, zasądził karę i środek karny, a także rozstrzygnął o kosztach procesu. Przedmiotem oceny sądu nie była natomiast – co *notabene* podkreśla sam skarżący – konieczność sprawdzenia kwalifikacji skarżącego. Tymczasem w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że możliwość zakwestionowania przepisu pojawia się dopiero wtedy, gdy przepis ten determinuje treść orzeczenia (zob. wyrok TK z 22 listopada 2005 r., SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117).

Skoro art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa o ruchu drogowym nie był podstawą orzeczenia dołączonego do akt skargi, to należy uznać, że skarga nie spełnia także przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – jest kolejną samodzielną podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zauważa również, że – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Znaczy to, że warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zatem w skardze konstytucyjnej należy wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i te prawa i wolności (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione), które zostały naruszone, a także określić sposób tego naruszenia.

Ponieważ skarżący nie wyczerpał drogi prawnej przysługującej mu w sprawie, więc Trybunał nie odniósł się do zarzutów naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na temat charakteru art. 32 Konstytucji wypowiedział się w postanowieniu z 24 października 2001 r. Trybunał, orzekający w pełnym składzie, stwierdził, że: „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast, gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W sprawie, w związku z którą wszczęto postępowanie przed Trybunałem, art. 32 Konstytucji został określony jako samodzielny wzorzec kontroli. W skardze nie wskazano zatem konstytucyjnych praw i wolności. Okoliczność ta – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – jest podstawą odmowy nadania skardze dalszego biegu, w zakresie sformułowanych w niej zarzutów niezgodności art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa o ruchu drogowym z art. 32 Konstytucji.

Trybunał nadmienia również, że zakwestionowany w skardze art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b Prawa o ruchu drogowym, został uchylony przez art. 125 pkt 10 lit. g ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151) z dniem 19 stycznia 2013 r. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK utrata mocy obowiązującej przez zaskarżoną regulację powoduje umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). Skarżący nie wykazał jednak, aby sytuacja taka zachodziła w niniejszej sprawie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zaistnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 39 ust. 1 ustawy o TK i skutkujących obowiązkiem umorzenia przez Trybunał postępowania powinno być uwzględniane na każdym etapie postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej. Na etapie wstępnego rozpoznania skargi skutkuje ono odmową nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (zob. postanowienia TK z 12 czerwca 2008 r., Ts 230/06, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 98 oraz 7 grudnia 2009 r., Ts 72/09, OTK nr 1/B/2010, poz. 50).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał postanowił jak na wstępie.

### 300

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 17 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 131/13**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej P.Cz.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 6 maja 2013 r. P.Cz. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) jest niezgodny z art. 32 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego. Wyrokiem z 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt III K 1255/10) Sąd Rejonowy dla Warszawy-Woli w Warszawie – Wydział III Karny (dalej: sąd rejonowy) uznał skarżącego za winnego popełnienia czynu wyczerpującego dyspozycję zawartą w art. 178a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) wymierzył mu karę grzywny oraz środek karny w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na okres trzech lat. Sąd rozstrzygnął także o kosztach procesu. Skarżący nie wniósł apelacji (co Trybunał ustalił z urzędu). Jak podkreślił, „wyrok uprawomocnił się po siedmiu dniach po jego ogłoszeniu, w dniu 6 lutego 2013 r.”.

Skarżący twierdzi, że z chwilą uprawomocnienia się wyroku sądu rejonowego „powinien móc odebrać swoje prawo jazdy, jednakowoż uniemożliwia to treść art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b [prawa o ruchu drogowym]”. Przepis ten wprowadza bowiem „nową sankcję, nową karę [»kontrolnego sprawdzenia umiejętności«], ponad wyrok sądu”. Tymczasem art. 42 ust. 1 Konstytucji formułuje zakaz wykonywania kary nieorzeczzonej przez sąd. Jak podkreśla skarżący, sąd rejonowy nie orzekł o konieczności poddania się kontrolnemu sprawdzeniu umiejętności. Ta dodatkowa kara wynika wyłącznie z treści art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa o ruchu drogowym. Przepis ten jest także „dyskryminujący oraz sprzeczny z zasadą równości wobec prawa”. Stwarza bowiem „kategorię gorszego, inaczej traktowanego przez prawo oraz dyskryminowanego obywatela, któremu odmawia się takiego samego traktowania jak innych obywateli”.

Postanowieniem z 20 września 2013 r. (doręczonym 7 października 2013 r.) Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że skarżący nie wyczerpał przysługującej w sprawie drogi prawnej (skarżący nie wniósł apelacji), na podstawie art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze. Ponadto Trybunał ustalił, że zakwestionowany w skardze przepis nie był podstawą orzeczenia, w związku z którym skarżący wniósł skargę do Trybunału; skarżący nie wskazał także naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia. Trybunał zwrócił również uwagę, że zakwestionowany przez skarżącego art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b prawa o ruchu drogowym został uchylony z dniem 19 stycznia 2013 r. Skarżący nie wykazał natomiast – czego wymaga art. 39 ust. 3 ustawy o TK – że wydanie orzeczenia przez Trybunał jest konieczne dla ochrony jego konstytucyjnych wolności lub praw.

W zażaleniu z 14 października 2013 r. skarżący w całości zakwestionował postanowienie Trybunału. Zarzucił, że Trybunał błędnie zinterpretował art. 46 ust. 1 ustawy o TK oraz niezasadnie przyjął, że zakwestionowany w skardze przepis nie był podstawą orzeczenia, w związku z którym skarżący zainicjował postępowanie. Wniósł o uchylenie postanowienia i nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i z art. 49 ustawy o TK). W szczególności bada, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. We wniesionym środku odwoławczym skarżący nie wziął pod uwagę tego, że wynikająca z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowana w art. 46 ust. 1 ustawy o TK przesłanka wyczerpania drogi sądowej powoduje, że skarga konstytucyjna jest środkiem nadzwyczajnym i subsydiarnym, który przysługuje „dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiejkolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie” (zob. postanowienie TK z 28 lutego 2012 r., SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21). Dopóki bowiem „nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami

procesu stosowania prawa” (zob. postanowienia TK z: 28 listopada 2001 r., SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267 oraz 29 października 2002 r., SK 20/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79). W swoich orzeczeniach Trybunał wskazuje, że wnoszenie skargi konstytucyjnej jest przedwczesne, gdy istnieje jeszcze możliwość rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym (zob. postanowienia TK z: 16 czerwca 2009 r., SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97 oraz 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77). Wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o TK obowiązek wyczerpania przysługującej w sprawie drogi prawnej uniemożliwia wniesienie skargi konstytucyjnej w związku z tymi prawomocnymi wyrokami, ostatecznymi decyzjami lub innymi ostatecznymi rozstrzygnięciami, które stały się prawomocne lub ostateczne dlatego, że skarżący nie wyczerpał całego dostępnego toku instancji w postępowaniu administracyjnym czy sądowym lub zrobił to niewłaściwie (zob. postanowienia TK z: 4 sierpnia 1998 r., Ts 55/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 85 oraz 18 grudnia 2013 r., Ts 120/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 579).

Należy zatem stwierdzić, że zastosowana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia art. 46 ust. 1 ustawy o TK, leżąca u podstaw odmowy nadania wniesionej skardze dalszego biegu, jest prawidłowa.

4. Zażalenie nie podważa także pozostałych podstaw zakwestionowanego postanowienia.

W odniesieniu do odmowy nadania skardze dalszego biegu z powodu niespełnienia wymogów wskazanych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, skarżący ograniczył się jedynie do zanegowania zajętego przez Trybunał stanowiska.

Skarżący nie odniósł się natomiast w żaden sposób do pozostałych podstaw odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu, dlatego Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.

### 301

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 14 sierpnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 135/13**

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

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.D. w sprawie zgodności: art. 130 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 131 ust. 1-3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362, ze zm.) z art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1-3, art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 maja 2013 r. (data nadania) M.D. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 130 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 131 ust. 1-3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej) z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim „dopuszcza możliwość wymierzenia osobie fizycznej kary pieniężnej za czyn tego samego rodzaju, za który może dojść do ukarania takiej osoby na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 [ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń)]”. Drugi zarzut dotyczy naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1-3, art. 45 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim: po pierwsze „pozwala organowi administracji publicznej

na dokonanie wyboru drogi postępowania przed organami władzy publicznej mogącej prowadzić do zastosowania sankcji pieniężnej w stosunku do osoby fizycznej za to samo naruszenie prawa publicznego"; po drugie – uniemożliwia organowi administracji indywidualizację kary pieniężnej ze względu na brak określenia wysokości kary pieniężnej w ujęciu widełkowym albo jako kary maksymalnej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca od 6 kwietnia 2009 r. prowadziła działalność gospodarczą pod nazwą Dom Opieki „Troska” w Rudniku Dużym. 26 czerwca 2010 r. inspektorzy Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadzili kontrolę. W następstwie kontroli Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie w sprawie prowadzenia bez wymaganego zezwolenia, w ramach działalności gospodarczej, placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. W wyniku tego postępowania Wojewoda Mazowiecki, decyzją nr 1/2011 z 15 marca 2011 r. (znak: WPS.II.MR/9050-20/16/10), wymierzył skarżącej – na podstawie art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej – karę pieniężną w wysokości 20 000 zł za prowadzenie placówki bez zezwolenia. Minister Pracy i Polityki Społecznej decyzją z 25 maja 2011 r. (znak: DPS.I.4153/8/2415/MS/11) utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Skargę na powyższą decyzję Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) oddalił wyrokiem z 20 stycznia 2012 r. (sygn. akt I SA/Wa 1434/11). Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 5 grudnia 2012 r. (sygn. akt I OSK 1087/12) oddalił skargę kasacyjną na powyższe orzeczenie WSA.

W skardze konstytucyjnej skarżąca zarzuciła niekonstytucyjność art. 130 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 131 ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, kto bez zezwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w której przebywa więcej niż 10 osób – podlega karze pieniężnej w wysokości 20 000 zł. W myśl art. 131 ust. 1 tej ustawy kary pieniężne, o których mowa w art. 130, wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, wojewoda. Ustęp 2 tego przepisu stanowi: „Wysokość kary, o której mowa w art. 130 ust. 1, ustala wojewoda, biorąc pod uwagę rozmiar prowadzonej działalności, stopień, liczbę i społeczną szkodliwość stwierdzonych uchybień”. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (ust. 3).

Zdaniem skarżącej zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji i zasadą demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na osobę fizyczną za czyn, za który jednocześnie może zostać tej osobie wymierzona kara pieniężna na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń. W ocenie skarżącej podwójne karanie – za ten sam czyn – do którego może dochodzić na gruncie zakwestionowanej regulacji, jest niedopuszczalne. Stanowisko to potwierdza, jej zdaniem, przytoczony w skardze kasacyjnej wniesionej do NSA pogląd sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „osoba fizyczna za ten sam czyn może odpowiadać jedynie na podstawie przepisów kodeksu karnego, kodeksu karnoskarbowego lub kodeksu wykroczeń albo na podstawie przepisów ustaw szczególnych przewidujących odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie, a nie również – jednocześnie – na podstawie podobnych w swym przeznaczeniu przepisów prawa administracyjnego lub podatkowego przewidujących zastosowanie sankcji administracyjnych o charakterze pieniężnym”. Według skarżącej na gruncie art. 2 Konstytucji wykluczone jest zatem sankcjonowanie osoby fizycznej za ten sam czyn karą o charakterze pieniężnym na podstawie przepisów prawa wykroczeń z jednej strony oraz przepisów prawa administracyjnego z drugiej strony.

Naruszenie art. 2, art. 10, art. 42 ust. 1-3, art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżąca upatruje w dwóch aspektach. Po pierwsze niezgodne z Konstytucją jest to, że będące przedmiotem skargi przepisy „pozwalają organowi administracji publicznej na dokonanie wyboru drogi postępowania przed organami administracji publicznej mogącej prowadzić do zastosowania sankcji pieniężnej w stosunku do osoby fizycznej za to samo naruszenie prawa publicznego ([...]) podjęcie działalności gospodarczej bez wymaganego ustawą zezwolenia), to jest albo drogi postępowania przed organami administracji publicznej z możliwością poddania kontroli legalności ich rozstrzygnięć w ramach postępowania przed sądami administracyjnymi (...) albo drogi postępowania przed sądami powszechnymi z zastosowaniem procedury właściwej dla sądów karnych z ewentualną rolą organów administracji publicznej jako oskarżyciela publicznego, a nie stosującego sankcję pieniężną (wymierzającego karę) za niedopełnienie określonego obowiązku publiczno-prawnego”. Zdaniem skarżącej pozostawienie organowi władzy wykonawczej wyboru między drogą administracyjną (z ewentualnym udziałem sądów administracyjnych) a drogą przed sądami powszechnymi z gwarancjami art. 42 Konstytucji nie spełnia zatem standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, opartego na zasadzie trójpodziału władz. Drugi aspekt naruszenia wskazanych powyżej przepisów ustawy zasadniczej upatruje skarżąca w uniemożliwieniu organowi administracji indywidualizacji wymierzonej osobie fizycznej kary pieniężnej – ze względu na brak ujęcia dopuszczalnej wysokości tej kary w tzw. widełkach albo określenia jako kary maksymalnej.

Skarżąca podkreśliła, że orzeczenia sądów w jej sprawie jednoznacznie potwierdzają możliwość zastosowania w stosunku do osoby fizycznej podejmującej działalność gospodarczą bez wymaganego zezwolenia – jednej lub obu sankcji pieniężnych przewidzianych w obowiązujących przepisach. Przy czym, jedna z tych sankcji może być wymierzona przez sąd powszechny w ramach procedury karnej – zgodnej m.in. z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji – pozwalającej sądowi na indywidualizację kary w granicach przewidzianych przez ustawę, druga natomiast może zostać wymierzona bezpośrednio przez organ administracji publicznej w ramach kodeksu postępowania administracyjnego bez możliwości indywidualizacji kary pieniężnej. Tymczasem – według skarżącej – to obowiązkiem ustawodawcy jest wskazanie, który z trybów postępowania przed organami władzy publicznej jest bardziej odpowiedni do ustalania odpowiedzialności i ewentualnego zastosowania sankcji pieniężnej.

Skarżąca zaznaczyła ponadto, że art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, jest sprzeczny z art. 131 ust. 2 tej ustawy. Artykuł 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, wyznaczając karę pieniężną w ściśle określonej wysokości, uniemożliwia bowiem stosowanie art. 131 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym organ ustala wysokość kary, uwzględniając rozmiar prowadzonej działalności, stopień, liczbę i społeczną szkodliwość stwierdzonych uchybień.

Ponadto skarżąca wskazała, że na tle jej sprawy zarysowuje się również wymagający analizy ze strony Trybunału problem wniosków składanych przez strony w toku postępowania sądowego o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. skarżąca została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw wyrażonych w art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1-3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżąca została wezwana do wyjaśnienia, czy została ukarana prawomocnym orzeczeniem na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń za prowadzenie bez zezwolenia Domu Opieki „Troska” w Rudniku Dużym oraz do doręczenia tego orzeczenia. Skarżąca została zobowiązana również do doręczenia odpisów oraz kopii wydanych w jej sprawie decyzji Wojewody Mazowieckiego z 15 marca 2011 r. oraz decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 maja 2011 r.

Pismem z 9 sierpnia 2013 r. skarżąca ustosunkowała się do tego zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wskazała, że „najbardziej uchwytym zarzutem co do sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącej wydaje się być wskazywana wprost w skardze okoliczność związana z wewnętrzną sprzecznością ustawy o pomocy społecznej, która w praktyce pozbawia podmiot dopuszczający się prowadzenia placówki opiekuńczej bez wymaganego zezwolenia możliwości oczekiwania na indywidualizację kary w sposób gwarantowany innym z przepisów owej ustawy”. Brak możliwości indywidualizacji sankcji w postaci kary pieniężnej jest – według skarżącej – sprzeczny z art. 2 Konstytucji (zasadą demokratycznego państwa prawnego) „odczytywanym także w kontekście” art. 42 ust. 1-3 Konstytucji. Skarżąca powtórzyła przy tym, że organ administracji publicznej odpowiedzialny za właściwą realizację przez obywateli określonych obowiązków publicznoprawnych nie powinien mieć stworzonej możliwości wyboru dróg postępowania prowadzących do zastosowania sankcji pieniężnej za niedopełnienie obowiązku. Odnosząc się do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżąca zaznaczyła, że prawo do sądu oznacza prawo do takiego sądu, który w ramach właściwej dla niego procedury może ustalić nie tylko istnienie winy w wypadku niedopełnienia określonego obowiązku publicznoprawnego, ale i zastosować sankcję, kierując się powszechnie akceptowanymi zasadami wymiaru kary. W ocenie skarżącej jej sprawa powinna podlegać ocenie sądów powszechnych stosujących procedurę karną. Skarżąca podniosła również, że w odwołaniu wniesionym od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 15 marca 2011 r. wystąpiła o „przedstawienie przewinienia (...) w celu dokonania stosownej oceny i zastosowania sankcji przez właściwy sąd karny, lecz ów wniosek został zignorowany”.

Skarżąca wyjaśniła, że nie została ukarana prawomocnym orzeczeniem na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń, „[c]o nie oznacza, że orzeczenie nie może zostać jeszcze wydane, albowiem skarżąca zakończyła prowadzenie tego domu opieki dopiero w czerwcu 2013 r.”. Do pisma dołączono odpisy oraz wymaganą liczbę kopii decyzji Wojewody Mazowieckiego z 15 marca 2011 r. oraz decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 maja 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie uwarunkowane zostało uprzednim spełnieniem wielu przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Celem wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej jest stwierdzenie dopełnienia przez skarżącego wszystkich przesłanek skargi konstytucyjnej, jak również przesądzenie,



że sformułowane w niej zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe wykonanie tego obowiązku polega nie tylko na numerycznym wskazaniu postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub prawa, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Obowiązek wskazania przez skarżącego naruszonych wolności lub praw wynika wprost z zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK: „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”. Konsekwencją tego unormowania jest z jednej strony – nałożenie na skarżącego obowiązku szczegółowego określenia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, z drugiej zaś – niemożność zastąpienia w tym zakresie skarżącego przez działający z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpoznawana skarga powyższych przesłanek nie spełnia.

W pierwszej kolejności Trybunał postanowił odnieść się do zarzutu niezgodności art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej z art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim „dopuszcza możliwość wymierzenia osobie fizycznej kary pieniężnej za czyn tego samego rodzaju, za który może dojść do ukarania takiej osoby na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń”.

Trybunał stwierdza, że podnoszone w skardze naruszenie Konstytucji we wskazanym zakresie ma charakter jedynie potencjalny. Istota tego zarzutu dotyczy podwójnej karalności osoby fizycznej prowadzącej bez zezwolenia placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku – na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń oraz zaskarżonego przepisu ustawy o pomocy społecznej. Zarówno z orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w sprawie skarżącej, jak i z wyjaśnień przedstawionych przez nią w piśmie z 9 sierpnia 2013 r. wynika jednoznacznie, że skarżąca nie została ukarana na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń. Oznacza to, że w sprawie nie doszło do zaistnienia niekonstytucyjnego – jej zdaniem – skutku w postaci podwójnej karalności za ten sam czyn.

Oceny tej nie podważa akcentowany przez skarżącą fakt, że ani WSA, ani NSA nie wykluczyły możliwości wymierzenia sankcji zarówno na podstawie przepisów kodeksu wykroczeń, jak i ustawy o pomocy społecznej. Trybunał zwraca bowiem uwagę, że ze szczególnego charakteru funkcjonującej w Polsce skargi konstytucyjnej jako zindywidualizowanego środka inicjowania kontroli konstytucyjności prawa wynika konieczność, aby naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych, do którego określenia skarżący jest zobowiązany zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, miało charakter faktyczny i aktualny (por. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 67). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 14 września 2009 r. (SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127): „Celem kryterium aktualności jest zapobieżenie rozszerzeniu skargi konstytucyjnej, polegającemu na upodobnieniu jej do skargi powszechnej (*actio popularis*). Wymagane jest więc wykazanie, że naruszenie ma charakter aktualny, a nie potencjalny – konieczne jest istnienie aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi; niekorzystne oddziaływanie obowiązujących norm prawnych na sytuację prawną skarżącego musi mieć charakter rzeczywisty i realny (...) (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07; podobnie: Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 79-81)”. Należy również podkreślić, że niekorzystne oddziaływanie na sytuację prawną skarżącego musi trwać w chwili wnoszenia i rozpatrywania skargi przez Trybunał, a nie – jak podnosi skarżąca – potencjalnie zaistnieć w przyszłości.

Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał stwierdza, że w rozpoznawanej sprawie brak jest związku między podnoszonym naruszeniem ustawy zasadniczej, a sytuacją faktyczną i prawną skarżącą, sformułowany zarzut ma zaś *de facto* charakter abstrakcyjny. Okoliczność ta przesądza o konieczności odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w tym zakresie na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Niezależnie od powyższego Trybunał wskazuje również, że skarżąca nie określiła, które wolności lub prawa o charakterze konstytucyjnym zostały naruszone przez zakwestionowaną regulację w przedstawionym powyżej zakresie. Jedynym wzorcem kontroli skarżąca uczyniła art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę

demokratycznego państwa prawnego. Trybunał przypomina zatem, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 2 ustawy zasadniczej nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Od momentu wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że szeroki katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samostojącej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji, statuujących określone prawo lub wolność.

Tylko wyjątkowo art. 2 Konstytucji może – w myśl orzecznictwa Trybunału – stanowić źródło nowych wolności lub praw, niewynikających z innych przepisów konstytucyjnych. W takiej sytuacji konieczne jest jednak dokładne określenie przez skarżącego zarówno adresata konstytucyjnego prawa podmiotowego (jego beneficjenta), jak i jego całej sytuacji prawnej, powiązanej z możliwością wyboru sposobu zachowania się (por. postanowienia TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 23 stycznia 2002 r., SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9 i 14 grudnia 2004 r., SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124), czego w rozpoznawanej skardze nie uczyniono. Trybunał stwierdza zatem, że wskazanie jako samodzielnego wzorca kontroli art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady demokratycznego państwa prawnego, nie spełnia warunków formalnych wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, czyniąc tym samym skargę (a ściślej – jej merytoryczne rozpatrzenie) niedopuszczalną.

Przechodząc do oceny zarzutów niezgodności art. 130 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 131 ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej z art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1-3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznaje, że – mimo wezwania do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej w tym zakresie – skarżąca nie określiła prawidłowo sposobu naruszenia wskazanych postanowień ustawy zasadniczej ani nie uprawdopodobniła tego naruszenia. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że skarżący jest zobowiązany do określenia przepisu Konstytucji, z którego wywodzi swoje prawo podmiotowe, a następnie – przez porównanie treści kwestionowanej normy ustawowej z treścią normy konstytucyjnej – określenia ich wzajemnej niezgodności. Artykuł 47 ustawy o TK wymaga bowiem, aby wszelkie zarzuty dotyczące niekonstytucyjności określonych regulacji poparte były szczegółowym i pełnym uzasadnieniem.

Oceniwszy sposób wypełnienia przez skarżącą obowiązku, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, na podstawie treści skargi konstytucyjnej, a także pisma będącego odpowiedzią na zarządzenie sędziego Trybunału wzywające do usunięcia braków formalnych skargi, Trybunał nie może uznać, że obowiązek ten został prawidłowo przez skarżącą zrealizowany. Poza sformułowaniem zarzutów, skarżąca nie przedstawiła argumentacji, która odpowiadałaby wskazanym wymogom. Ponadto Trybunał uznaje, że wyjaśnienie, na czym polega niezgodność zaskarżonej regulacji ustawy o pomocy społecznej z art. 42 ust. 1-3 Konstytucji – tj. stwierdzenie, że gwarancje zawarte w tym przepisie ustawy zasadniczej dotyczą procedury karnej i nie obejmują tym samym procedur związanych z wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych – nie znajduje uzasadnienia w stopniu oczywistym.

Podobnie Trybunał ocenia zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, który *de facto* sprowadza się do uznania przez skarżącą, że za prowadzenie placówki bez zezwolenia adekwatną karą byłaby w jej sprawie kara grzywny wymierzona na podstawie art. 60<sup>1</sup> § 1 kodeksu wykroczeń.

W odniesieniu zaś do wskazania jako wzorców kontroli art. 2 oraz art. 10 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepisy te nie stanowią źródeł konstytucyjnych praw czy wolności (w odniesieniu do art. 10 Konstytucji zob. postanowienie TK z: 20 października 2009 r., Ts 39/09, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 281; 2 stycznia 2013 r., Ts 59/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 472), dlatego też w trybie kontroli inicjowanej skargą mogą być powoływane jedynie wyjątkowo, jako wzorce związkowe, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości można powiązać z ich naruszeniem również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych. W rozpoznawanej skardze wymóg ten nie został jednak spełniony. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał stwierdza, że określenie sposobu naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych wyrażonych w art. 2, art. 10, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymogów formalnych, co przesądza o konieczności odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Niezależnie od powyższego Trybunał postanowił odnieść się do zarzutu braku indywidualizacji wysokości pieniężnej kary administracyjnej. Skarżąca wskazuje na niekonstytucyjność art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej w zakresie, w jakim przepis ten, określając wysokość kary, uniemożliwia jej indywidualizację zgodnie z art. 131 ust. 2 tejże ustawy.

Przede wszystkim jako wyraz niezrozumienia instytucji skargi konstytucyjnej należy potraktować sformułowany w skardze i powtórzony w piśmie z 9 sierpnia 2013 r. zarzut wzajemnej sprzeczności art. 130 ust. 2 pkt 2 oraz

art. 131 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Skarga konstytucyjna służy badaniu 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. Trybunał nie może zatem oceniać zgodności przepisu ustawy z innym przepisem tego aktu normatywnego.

Na marginesie jedynie Trybunał zauważa, że sam fakt określenia administracyjnej kary pieniężnej w sztywnej wysokości i związany z tym brak możliwości indywidualizacji wysokości takiej kary, nie przesądza jeszcze o jej niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym administracyjnych kar pieniężnych wielokrotnie wskazywał, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Administracyjne kary pieniężne są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (zob. orzeczenie z 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5). Sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają więc przede wszystkim znaczenie prewencyjne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (por. wyrok z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30). Mieści się zatem w reżimie tzw. odpowiedzialności obiektywnej (por. przywołany powyżej wyrok w sprawie P 19/06), co oznacza, że orzekanie administracyjnych kar pieniężnych jest oderwane od konieczności stwierdzania winy i innych okoliczności sprawy. Wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej (zob. Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 74). Biorąc zatem pod uwagę dotychczasowe stanowisko Trybunału w zakresie administracyjnych kar pieniężnych, Trybunał stwierdza, że z samej istoty tych kar wynika, że nie muszą być one indywidualizowane. Umieszczenie ich w systemie odpowiedzialności obiektywnej oznacza bowiem, że są stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu winy obiektywnej i że mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że sankcja wyrażona w art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej ma charakter prewencyjny. Możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w określonej wysokości ma na celu zagwarantowanie należytego prowadzenia działalności gospodarczej oraz zapobieganie prowadzeniu placówek w sposób naruszający dobra osobiste i życie pensjonariuszy placówki. Głównym celem tej kary nie jest więc – co podkreślają sądy – spowodowanie u prowadzącego placówkę wyłącznie osobistej dolegliwości finansowej za działalność niezgodną z prawem. W kontekście tych ustaleń Trybunał wskazuje, że kwestionowanie regulacji ustawy o pomocy społecznej przez samo określenie administracyjnej kary pieniężnej w sztywnej wysokości nie znajduje uzasadnienia.

Ponadto Trybunał zauważa, że nie należy do jego kognicji badanie kwestii związanych z przedstawianiem zgłaszanych przez strony w trakcie postępowania wniosków o wystąpienie przez sądy administracyjne z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

**302****POSTANOWIENIE**  
z dnia 30 kwietnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 142/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.K. w sprawie zgodności:  
art. 15 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54,  
poz. 535, ze zm.) z art. 20 i 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 13 maja 2013 r. (data nadania) S.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 15 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.; dalej: ustawa o VAT) z art. 20 i 22 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżący jest współnikiem Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Nutrimed Kłęk & Szybiński Sp. jawna w Krakowie (dalej: spółka). Spółka świadczy usługi medyczne przez powołane przez siebie terenowe jednostki organizacyjne (oddziały). Po przeprowadzeniu kontroli podatkowej w spółce organ podatkowy stwierdził, że w złożonej korekcie deklaracji dla podatku od towarów i usług (dalej: VAT) spółka m.in. nieprawidłowo wykazała dostawę opodatkowaną stawką w wysokości 22%. Przedmiotem tej dostawy był czynsz z tytułu najmu samochodów, udokumentowany dziewięcioma fakturami wystawionymi przez spółkę jej oddziałom terenowym. Zdaniem organu pierwszej instancji oddziały terenowe spółki jawnej nie są podmiotami samodzielnie funkcjonującymi w obrocie gospodarczym, ponieważ są podporządkowane jednostce macierzystej. Wobec tego w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o VAT nie spełniają kryteriów dla uznania ich za podatników VAT. W tym stanie rzeczy organ pierwszej instancji przyjął, że faktury, które spółka jawna wystawiła za najem samochodów swoim jednostkom terenowym, nie dokumentują ani dostawy towarów, ani świadczenia usług, o których mowa w art. 7 i art. 8 ust. 1 ustawy o VAT. W związku z tym stwierdził, że w badanym okresie spółka nie dokonała żadnej sprzedaży opodatkowanej. Na tej podstawie Naczelnik Urzędu Skarbowego Kraków-Podgórze określił skarżącą kwotę nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w VAT (decyzja z 29 lipca 2010 r.).

Po rozpatrzeniu odwołania spółki Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji (decyzja z 4 listopada 2010 r.; nr PP-1/4407-244/10/MB). W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że podatnikiem podatku VAT w zakresie działalności oddziałów (zakładów) terenowych spółki jawnej jest ta spółka jawna.

Spółka wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (dalej: WSA) skargę na powyższą decyzję. Wyrokiem z 19 maja 2011 r. (sygn. akt I SA/Kr 2096/10) WSA oddalił skargę spółki. Natomiast wyrokiem z 24 października 2012 r. (sygn. akt I FSK 1468/11) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił wniesioną przez nią skargę kasacyjną.

Zdaniem skarżącego kwestionowane regulacje naruszają wolność prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczając formy prowadzenia działalności gospodarczej, od których uzależnione jest przyznanie statusu podatnika VAT.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać wiele przesłanek warunkujących jej dopuszczalność. Zasadniczo zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga, poza spełnieniem warunków określonych dla pisma procesowego, powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu

normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; a także uzasadnienie wraz dokładnym opisem stanu faktycznego. Wynika z tego, że przedmiotem skargi może stać się wyłącznie przepis będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą zaś uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, przywołanie właściwych wzorców konstytucyjnych zawierających podmiotowe prawa przysługujące skarżącemu i – przez porównanie treści płynących z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej sprzeczności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna powyższych warunków nie spełnia.

Trybunał stwierdza przede wszystkim, że rozpatrywana skarga nie została wniesiona przez uprawniony podmiot. Jak wynika z akt dołączonych do skargi, przedmiotem postępowania skargowego skarżący uczynił przepisy ustawy o VAT, a ostatecznym orzeczeniem – w rozumieniu art. 79 ust. 1 – z którym łączy on zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw, jest wyrok NSA z 24 października 2012 r., oddalający skargę kasacyjną spółki. Analizowana skarga konstytucyjna została jednak (na co wskazuje treść skargi oraz pełnomocnictwa do jej wniesienia) sporządzona w imieniu skarżącego (będącego współnikiem spółki jawnej).

Wziąwszy pod uwagę to, że w myśl przepisów ustawy o VAT spółka jawna posiada status podatnika, a toczące się postępowanie podatkowe i sądowoadministracyjne dotyczyło sytuacji prawnej spółki (a nie jej współników), należało uznać, że w rozpatrywanej sprawie to spółka (a nie jeden z jej współników) ma zdolność skargową.

Legitymację spółki jawnej w postępowaniu skargowym mającym za przedmiot przepisy ustaw podatkowych przyznające jej status podatnika potwierdza dotychczasowe orzecznictwo Trybunału (zob. wyroki TK z 27 lipca 2004 r., SK 9/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 71 oraz 17 listopada 2010 r., SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103).

W związku z powyższym, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

Ponadto Trybunał stwierdza, że rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia również warunków formalnych dotyczących określenia jej podstawy.

Jako wzorce kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z ustawą zasadniczą skarżący wskazał art. 20 i 22 Konstytucji w zakresie, w jakim regulacje te odmawiają oddziałom terenowym spółki statusu podatnika w rozumieniu ustawy o VAT.

Trybunał stwierdza, że w tym zakresie zarzut naruszenia wynikającej z art. 20 i art. 22 Konstytucji wolności prowadzenia działalności gospodarczej jest oczywiście bezzasadny. Sprowadza się on bowiem do stwierdzenia, że nieprzyznanie statusu podatnika VAT oddziałom spółki ogranicza jej wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Przy czym – jak twierdzi skarżący – źródłem ograniczenia tej wolności są decyzje podatkowe organów podatkowych oraz orzeczenia sądów administracyjnych, które zostały oparte na rozszerzającej wykładni stosowanych przepisów ustawy o VAT.

W tym kontekście trzeba podkreślić, że obowiązek podatkowy ma swoje bezpośrednie zakotwiczenie w przepisach Konstytucji (przede wszystkim w art. 84), a zatem samo jego wprowadzenie nie może być rozważane w kategoriach ograniczania praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących danemu podmiotowi. W związku z powyższym zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada wolności działalności gospodarczej nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Za bezpodstawne należy bowiem uznać łączenie obowiązku podatkowego z ograniczaniem wolności działalności gospodarczej. Przesłankę dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji należy odnosić do działań jej adresatów związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności, nie zaś do konkretnych warunków (także finansowych) jej prowadzenia. Trudno więc w regulacji podatkowej dotyczącej danego rodzaju aktywności gospodarczej upatrywać prawną przyczynę niedozwolonego ograniczenia wolności, o której mowa w art. 22 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 5 października 2010 r., Ts 41/07, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 193).

Jednocześnie tak sformułowany zarzut dotyczący swobody wyboru formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej nie dotyczy – w ocenie Trybunału – sytuacji prawnej skarżącego (ani nawet spółki, której jest on współnikiem), lecz przyznania statusu podatnika oddziałom terenowym tejże spółki. W tym kontekście Trybunał przypomina, że w swoich orzeczeniach wielokrotnie zwracał uwagę na to, iż na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji co do zasady niedopuszczalne jest dochodzenie praw osób trzecich. Podstawową cechą skargi konstytucyjnej jest bowiem jej bezpośredni charakter (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104; 14 stycznia 2003 r., Ts 82/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 48; 27 lutego 2006 r., Ts 198/05, OTK ZU nr 4/B/2006, poz. 155 oraz 1 września 2006 r., Ts 3/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 230). W związku z tym, w odniesieniu do zawartej w rozpatrywanej skardze argumentacji dotyczącej naruszenia swobody prowadzenia

działalności gospodarczej w zakresie formy jej prowadzenia Trybunał przyjmuje, że nie została spełniona przesłanka skargi konstytucyjnej warunkująca jej przekazanie do merytorycznego rozpoznania.

Ponadto ze względu na sposób sformułowania zarzutu niekonstytucyjności wobec wykładni kwestionowanych przepisów dokonanej przez orzekające w sprawie organy podatkowe i sądy administracyjne, rozpatrywaną skargę konstytucyjną należy uznać za skargę na stosowanie prawa. Zgodnie z modelem skargi konstytucyjnej przyjętym w polskim prawie jej przedmiotem mogą być tylko akty normatywne będące podstawą rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych, nie zaś celowość i słuszność wydania takiego rozstrzygnięcia. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawach zgodności aktów normatywnych z Konstytucją w celu wyeliminowanie z systemu prawnego tych przepisów prawa, które są niezgodne z Konstytucją. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy natomiast ocena prawidłowości ustaleń dokonanych w toku rozpoznania konkretnej sprawy, czy kontrola sposobu stosowania lub niestosowania przepisów przez organy orzekające w sprawie (por. np. postanowienia TK z: 20 lipca 2011 r., Ts 303/10 OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 454, 27 grudnia 2011 r., Ts 108/10, OTK ZU nr 2/B/2012 oraz 7 lutego 2012 r., Ts 309/11, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 191. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się przy tym pogląd, zgodnie z którym dopuszcza się kontrolę normy o takiej treści, jaką nadała mu stała i utrwalona praktyka jej stosowania. Trybunał zwracał przy tym uwagę, że różnica między wadliwością stosowania prawa i utrwaloną praktyką jego stosowania w wielu przypadkach się zaciera (zob. wyroki TK z: 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29 oraz 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83). W analizowanej sprawie skarżący nie wykazał jednak istnienia stałej, jednolitej i utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą w myśl przepisów ustawy o VAT oddziały terenowe spółki jawnej nie posiadają statusu podatnika.

Okoliczność ta, zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, jest podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Jednocześnie, ze względu na obowiązujący w postępowaniu skargowym przymus adwokacko-radcowski (art. 48 ustawy o TK) pismo skarżącego z 11 czerwca 2013 r. pozostawiono bez rozpoznania.

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

### 303

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 21 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 142/13**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodnicząca  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 13 maja 2013 r. (data nadania) S.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 15 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.; dalej: ustawa o VAT) z art. 20 i 22 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego kwestionowane regulacje naruszają wolność prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczając te formy jej prowadzenia, od których uzależnione jest przyznanie statusu podatnika VAT.

Postanowieniem z 30 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił analizowanej skardze konstytucyjnej nadania dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona przez nieuprawniony podmiot, tj. spółnika spółki jawnej, mimo że ostateczne orzeczenie zostało wydane w związku z postępowaniem toczącym się w sprawie spółki. Ponadto, w ocenie Trybunału, zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej były oczywiście bezzasadne, gdyż dotyczyły praw osób trzecich, a nie praw skarżącego, i odnosiły się do sfery stosowania prawa.

Na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącego wniósł, w ustawowym terminie, zażalenie. Podniósł w nim, że nie zgadza się z Trybunałem, iż skarga została złożona przez nieuprawniony podmiot. Jak podkreślił, w chwili jej złożenia spółka jawna już nie istniała. W związku z powyższym, zgodnie z art. 82 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030, ze zm.; dalej: k.s.h.), skarżący miał interes prawny w tym, by wnieść skargę konstytucyjną. Ponadto pełnomocnik skarżącego przytoczył poglądy doktryny oraz orzeczenia Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które – jego zdaniem – dowodzą, że w sprawie skarżącego doszło do ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Zażalenie nie zawiera przy tym innych zarzutów dotyczących podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, które Trybunał wskazał w postanowieniu z 30 kwietnia 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał podkreśla przede wszystkim, że w rozpatrywanym środku odwoławczym pełnomocnik skarżącego nie odniósł się do wszystkich podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Pominął to, że Trybunał uznał skargę za niedopuszczalną, bo była skargą na stosowanie prawa. Ponieważ w zażaleniu skarżący tej samodzielnej podstawy odmowy nadania skardze dalszego biegu nie zakwestionował, więc wniesionego środka odwoławczego nie można uwzględnić.

W zażaleniu skarżący podniósł natomiast, że w związku z rozwiązaniem spółki jawnej, której był współnikiem, uzyskał legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej.

W odniesieniu do tak sformułowanego zarzutu Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać wiele przesłanek warunkujących jej dopuszczalność, które zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy o TK. Istotą skargi jest prawidłowe wskazanie normy wynikającej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi. Wcześniej jednak przed jednym z organów władzy publicznej musi toczyć się postępowanie w indywidualnej sprawie skarżącego, kończące się wydaniem rozstrzygnięcia mającego charakter orzeczenia ostatecznego, tzn. takiego, od którego nie będzie już przysługiwał żaden środek prawny pozwalający na uruchomienie innego postępowania mającego zweryfikować to orzeczenie.

Trybunał podkreśla, że z treści skargi konstytucyjnej nie wynikało, iż spółka jawna, której współnikiem był skarżący, została rozwiązana. Ponadto Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna zawierać dokładny opis stanu faktycznego sprawy, a w świetle art. 66 ustawy o TK Trybunał związany jest granicami skargi konstytucyjnej. Co więcej, w postępowaniu skargowym ustawodawca wprowadził przymus adwokacki (art. 48 ustawy o TK), którego celem jest zapewnienie skarżącemu profesjonalnej pomocy w sporządzeniu skargi konstytucyjnej spełniającej wszystkie wymogi formalne określone w Konstytucji i w ustawie o TK. Z powyższego – w ocenie Trybunału – wynika, że uchybienie popełnione przez skarżącego w toku formułowania skargi konstytucyjnej, polegające na niepełnym przedstawieniu stanu faktycznego sprawy, nie może podważać prawidłowości zaskarżonego postanowienia.

Jedynie dodatkowo Trybunał przypomina, że przedmiotem postępowania toczącego się przed organami podatkowymi, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, było określenie kwoty nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w podatku od towarów i usług. Stroną tego postępowania była spółka jawna, której

wspólnikiem był m.in. skarżący. Jednocześnie zgodnie z art. 14 ust. 9a ustawy o VAT osobom będącym byłymi wspólnikami spółek cywilnych i spółek handlowych niemających osobowości prawnej, a zatem i spółek jawnych, na równych zasadach zostało przyznane prawo do domagania się zwrotu różnicy podatku wykazanego w deklaracjach podatkowych złożonych przez te spółki. Przepisy ustawy o VAT wymagają jednak działania wszystkich „byłych wspólników” rozwiązanej spółki jawnej (zob. wyrok NSA z 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt I FSK 787/12). Na podstawie powyższych regulacji oraz zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej należy przyjąć, że to wszyscy byli wspólnicy spółki jawnej powinni byli wnieść skargę konstytucyjną na ostateczne orzeczenie wydane w sprawie tej spółki.

W zażaleniu skarżący sformułował także zarzut wobec dokonanej przez Trybunał oceny wzorców kontroli. Skarżący, powoławszy się na poglądy doktryny i orzecznictwo, przedstawił obszerną argumentację dotyczącą naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy ustawy o VAT.

Trybunał podkreśla, że istotą wniesionego zażalenia jest zakwestionowanie ustaleń, które przyjęto za podstawę rozstrzygnięcia w zaskarżonym postanowieniu. Tymczasem w złożonym środku odwoławczym skarżący nie odnosi się do stanowiska Trybunału, zgodnie z którym złożona skarga konstytucyjna, jako skarga na stosowanie prawa, jest oczywiście bezzasadna. Przytacza jedynie obszerną argumentację powielającą poglądy, które wyraził w skardze konstytucyjnej. Argumentacji tej nie można jednak wziąć pod uwagę na tym etapie postępowania przed Trybunałem. Formułowanie nowych zarzutów czy przytaczanie nowych argumentów na etapie zażalenia czyni te działania spóźnionymi. W związku z tym zarzuty te i argumenty nie mogą być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał, w obecnym składzie, uznał, że skarżący nie podważył przesłanek odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, i – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – zażalenia nie uwzględnił.

### 304

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 listopada 2013 r. **Sygn. akt Ts 143/13**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.K., M.M., P.M., I.T., R.I., B.K., G.K. i M.S. w sprawie zgodności:

§ 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.) z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 17 maja 2013 r. A.K., M.M., P.M., I.T., R.I., B.K., G.K. i M.S. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność § 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący uczestniczyli w postępowaniu o zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym. Postanowieniem



z 5 czerwca 2007 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie – I Wydział Cywilny (sygn. akt I Ns 1860/04/K) dokonał podziału nieruchomości przez ustanowienie odrębnej własności 23 lokali mieszkalnych i stwierdził, że poszczególni uczestnicy postępowania otrzymują na własność lokale określone bliżej w sentencji orzeczenia. Ponadto sąd zasądził od uczestników postępowania (osób fizycznych) na rzecz Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa-Prezydenta Miasta Krakowa wskazane w orzeczeniu kwoty tytułem dopłat pieniężnych w celu wyrównania wartości poszczególnych udziałów. Sąd I instancji ustalił wartość przedmiotu zniesienia współwłasności oraz obliczył dopłaty na podstawie opinii biegłego wydanej w lutym 2006 r.

Apelację od powyższego orzeczenia wniósł Skarb Państwa, w miejsce którego jako apelujący w trakcie postępowania (w związku z komunalizacją) wstąpiła Gmina Miejska Kraków. Postanowieniem z 21 grudnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Krakowie – Wydział II Cywilny Odwoławczy (sygn. akt II Ca 65/12) zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że ustalił inną (wyższą) wartość nieruchomości będącej przedmiotem zniesienia współwłasności i w konsekwencji zasądził od uczestników postępowania (osób fizycznych) na rzecz Gminy Miejskiej Kraków wyższe kwoty wskazane w orzeczeniu tytułem dopłat pieniężnych w celu wyrównania wartości poszczególnych udziałów. Sąd II instancji uznał za trafny zarzut błędnego ustalenia przez Sąd Rejonowy wartości nieruchomości wskutek naruszenia art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.), zgodnie bowiem z tym przepisem operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, w jakim został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 u.g.n. Sąd II instancji powołał kolejnego biegłego. Na podstawie jego opinii wydanej w grudniu 2010 r., jego ustnych wyjaśnień oraz korekty opinii sporządzonej w maju 2012 r. w związku z kolejną zmianą cen nieruchomości, które skład orzekający ocenił jako w pełni wiarygodne i przekonujące, sąd ustalił wartość nieruchomości będącej przedmiotem podziału, a następnie wartość wyodrębnionych lokali.

Zdaniem skarżących niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu polega na tym, że „przewiduje on sztuczny i ograniczony sposób ustalania wartości nieruchomości, tworząc prawną fikcję, że podziałowi podlega nieruchomość składająca się już z odrębnych lokali (a co za tym idzie znacznie bardziej wartościowa), naruszając tym samym prawa współwłaścicieli do otrzymania części nieruchomości *in natura* oraz adekwatnych do rzeczywistej wartości nieruchomości spłat i dopłat”, co narusza równą ochronę prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) w związku z zasadami równości i niedyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna inicjuje procedurę, której celem jest zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów będących podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego. Przedmiot skargi konstytucyjnej determinuje wymogi formalne, których spełnienie umożliwia jej merytoryczne rozpoznanie.

Zgodnie z zaskarżonym § 32 rozporządzenia z 2004 r. „[ust. 1] Na potrzeby ustalenia ceny lokalu, ustanawianego jako przedmiot odrębnej własności, jego wartość określa się łącznie z pomieszczeniami przynależnymi do tego lokalu i udziałem w nieruchomości wspólnej. [ust. 2] Określenie wartości lokalu, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić po uprzednim oznaczeniu przez właściciela przedmiotu odrębnej własności lokalu i po wydaniu zaświadczenia wymienionego w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) [ust. 3] Z wartości, o której mowa w ust. 1, wyodrębnia się wartość gruntu wchodzącego w skład nieruchomości wspólnej, odpowiadającą udziałowi właściciela lokalu w tej nieruchomości, jeżeli wymaga tego cel wyceny. Przepis stosuje się odpowiednio do udziału w prawie użytkowania wieczystego związanego z lokalem, o którym mowa w ust. 1 [ust. 4]. Przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości lokalu stanowiącego odrębną własność w chwili wyceny”.

Trybunał Konstytucyjny zbadał przede wszystkim, czy zakwestionowany przepis był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżących. Możliwość nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu uzależniona jest bowiem od spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 47 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). Zgodnie z tym przepisem na skarżącym ciąży obowiązek wskazania normy, na podstawie której sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o jego konstytucyjnych prawach lub wolnościach. Norma – poddawana kontroli w trybie skargi konstytucyjnej – musi bowiem spełniać dwa warunki: została ona zastosowana przez sąd lub organ administracji przy wydawaniu ostatecznego orzeczenia i jej zastosowanie, a nie inne okoliczności prawne lub faktyczne wywołało skutek, który skarżący ocenia jako naruszenie swoich praw podmiotowych. Kwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis może być wprawdzie uznany za podstawę orzeczenia, z którym skarżący wiąże naruszenie swoich

praw podmiotowych w tym sensie, że w oparciu o określone w nim zasady biegły sporządził operat szacunkowy, przyjęty za podstawę ustalenia przez sąd wartości nieruchomości będącej przedmiotem podziału, a następnie wartości wyodrębnionych lokali, które zostały wyodrębnione, w konsekwencji zaś – wysokości dopłat.

Jednak § 32 rozporządzenia z 2004 r. nie spełnia drugiego z opisanych powyżej wymogów. To nie treść norm zawartych w tym przepisie była bowiem – w ocenie Trybunału – podstawą zasądzenia od skarżących wyższych dopłat, niż ci oczekiwali. W uzasadnieniu postanowienia sąd II instancji wskazał, że opinia biegłego była wiarygodna i przekonująca z następujących powodów. Po pierwsze, na podstawie przepisów działu IV rozdziału 1 u.g.n. oraz przepisów rozporządzenia z 2004 r. biegły sporządza opinię w sprawie będącą operatem szacunkowym w rozumieniu art. 156 ust. 3 u.g.n. Po drugie – jak stwierdził sąd okręgowy – zarzuty dotyczące opinii biegłego sporządzonej w postępowaniu odwoławczym były niezasadne (sąd odniósł się do zarzutu stroniczości, a także zarzutu, iż wycena wartości nieruchomości powinna dotyczyć całej kamienicy, nie zaś sumy wartości poszczególnych lokali). Sąd stwierdził, że „biegły przekonująco umotywował przyjęty sposób wyceny. Biegły opisał i, określając wartość nieruchomości, uwzględnił wszystkie istotne czynniki wpływające na wartość nieruchomości, w szczególności przeznaczenie nieruchomości, lokalizację, bezpośrednie sąsiedztwo i otoczenie, konstrukcję, stan techniczny budynku oraz w odniesieniu do poszczególnych lokali powierzchnię użytkową, kondygnację, układ funkcjonalno-użytkowy, wykończenie i stan techniczny. (...) [O]pinia nie obejmowała nakładów poczynionych przez współwłaścicieli. Uczestnicy wycofali swoje roszczenia z tytułu nakładów na etapie postępowania w I instancji, w toku postępowania nie żądali też ich ustalenia jako nowo powstałych” (s. 30 uzasadnienia).

Z powyższego wynika, że sąd – w ramach swobodnej oceny dowodów – ocenił dowód z opinii biegłego sądowego (rzecznik majątkowy) i za podstawę tej oceny przyjął przepisy działu IV rozdziału 1 u.g.n. oraz przepisy rozporządzenia z 2004 r. W rozpatrywanej sprawie operat szacunkowy ma istotne znaczenie dla ustalenia wartości nieruchomości, która ma podlegać podziałowi. Jest on jednym z dowodów wykorzystywanych w postępowaniu, jego prawidłowość i wiarygodność podlega ocenie sądu. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że operat szacunkowy ma z istoty swej stanowić dla sądu pomoc, ale tylko w takim zakresie, w jakim do dokonania oceny ustalonego stanu faktycznego konieczna jest wiedza specjalistyczna i w jakim kompetencje biegłego zostały określone odpowiednimi przepisami. Rzecznik nie może wyręczać sądu w jego podstawowym zadaniu: ustaleniu stanu faktycznego sprawy i zastosowaniu do niego właściwych przepisów. Wobec tego Trybunał stwierdza, że chociaż skarżący postawili zarzuty wobec opinii biegłego wydanej w postępowaniu apelacyjnym, to jednak § 32 rozporządzenia z 2004 r. nie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w ich sprawie. To operat został sporządzony z zastosowaniem tego przepisu.

Niespełnienie przesłanki formalnej wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, polegającej na konieczności uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu, jest podstawą odmowy nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że nawet gdyby przyjąć, że zakwestionowany przepis był podstawą ostatecznego orzeczenia, to trzeba by stwierdzić, że skarżący w istocie wiążą naruszenie swoich konstytucyjnych praw nie z treścią przepisu, ale z jego wykładnią dokonaną w ich sprawie. Zaskarżony § 32 rozporządzenia z 2004 r. miał bowiem takie samo brzmienie przez cały okres trwania postępowania z udziałem skarżących, a sąd I instancji, oceniwszy opinię wydaną przez biegłego, dokonał odmiennej interpretacji zakwestionowanego przepisu niż sąd II instancji. Sąd rejonowy uznał za prawidłowy operat szacunkowy sporządzony w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a sąd okręgowy stwierdził, że opinia pierwszego biegłego (poza tym, że została nieprawidłowo wykorzystana do celu, w jakim została sporządzona, bo po upływie 12 miesięcy od daty sporządzenia) zawierała błędy, i w związku z tym powołał drugiego rzeczoznawcę. *De facto* skarżący kwestionują zatem ocenę obu operatów szacunkowych dokonaną przez sąd II instancji.

Tymczasem orzekanie o ewentualnych nieprawidłowościach w pracy biegłych lub sądów nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem kontroli Trybunału są nie akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje wydane w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne stanowiące podstawy tych rozstrzygnięć. Prawo do skargi konstytucyjnej na gruncie art. 79 Konstytucji dotyczy zatem jedynie naruszeń gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności (*verba legis*: „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie”). Nie dotyczy ona zatem meritum orzeczeń ani innych rozstrzygnięć dokonanych na podstawie tych przepisów (wyrok z 12 listopada 2002 r., SK 40/2001, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81). W swoim orzecznictwie Trybunał zwraca także uwagę na to, że jako sąd nad prawem nie rozstrzyga on wadliwości związanych ze stosowaniem prawa (wyrok z 27 czerwca 2000 r., K 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przy rozpatrywaniu skargi szczególnie istotne wydaje się zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesu prawnego skarżących. Możliwe jest to jednak dopiero w przypadku wykazania przez skarżącego minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Skarga

konstytucyjna „nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań, popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (zob. postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., Ts 27/97, OTK ZU nr 2/B/1998, poz. 20; 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77 oraz 21 września 2006 r., SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

Skoro skarżący, chociaż mogli, nie dochodzili roszczeń z tytułu poczynionych nakładów, a ci uczestnicy postępowania, którzy pierwotnie sformułowali takie żądanie, następnie wycofali swoje roszczenia na etapie postępowania w I instancji, nikt zaś ze skarżących w toku postępowania nie żądał ustalenia nakładów jako nowo powstałych, to obecnie skarżący nie mogą sanować swoich zaniedbań za pomocą skargi konstytucyjnej. Nie ulega wątpliwości, że gdyby w odpowiednim czasie skarżący dochodzili roszczeń z tytułu nakładów (lub nie wycofali swoich żądań), to zasądzone ostatecznie tytułem dopłat kwoty byłyby niższe. Skarżący nie kwestionowali jednak § 32 rozporządzenia z 2004 r. dopóty, dopóki operat szacunkowy przyjęty przez sąd jako podstawa ustalenia wartości nieruchomości nie wskazywał zbyt wysokiej – ich zdaniem – kwoty.

W odniesieniu do przywołanych w skardze wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wynikające z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej można wyjątkowo przyjąć za samoistny konstytucyjny wzorzec kontroli kwestionowanego przepisu, jednakże tylko wtedy, gdy „skarżący wskaże wynikające z tych zasad konkretne prawa lub wolności mające postać normatywnych praw podmiotowych. Normatywne prawa podmiotowe muszą precyzyjnie określać zarówno ich adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się” (postanowienia TK z: 6 marca 2001 r., Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107 oraz 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżący nie wskazali praw lub wolności mających postać normatywnych praw podmiotowych. W związku z powyższym art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem w niniejszej sprawie.

Z wyżej przedstawionych powodów Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 305

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 21 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 143/13**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.K., M.M., P.M., I.T., R.I., B.K., G.K. i M.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 17 maja 2013 r. A.K., M.M., P.M., I.T., R.I., B.K., G.K. i M.S. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność § 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że zakwestionowany § 32 rozporządzenia z 2004 r. nie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w ich sprawie. To operat szacunkowy – jeden z dowodów wykorzystywanych w postępowaniu o zniesienie współwłasności, dowód, którego prawidłowość i wiarygodność podlega ocenie sądu – został sporządzony z zastosowaniem tego przepisu. Tym samym skarżący nie spełnili przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, która wynika z art. 47 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).

Niezależną podstawą odmowy nadania dalszego biegu analizowanej skardze było ustalenie, że – nawet przy uznaniu zakwestionowanego przepisu za podstawę ostatecznego orzeczenia – skarżący w istocie wiązą naruszenie swoich konstytucyjnych praw nie z treścią przepisu, ale z jego wykładnią dokonaną w ich sprawie. Zaskarżony § 32 rozporządzenia z 2004 r. miał bowiem takie samo brzmienie przez cały okres trwania postępowania z udziałem skarżących, a sąd I instancji, oceniwszy opinię wydaną przez biegłego, dokonał odmiennej interpretacji zakwestionowanego przepisu od interpretacji przedstawionej przez sąd II instancji (który uznał ją za błędną i powołał nowego biegłego, a jego opinię ocenił jako wiarygodną). Ponadto Trybunał podkreślił, że skarżący – mimo takiej możliwości – nie dochodzili roszczeń z tytułu poczynionych nakładów, a ci uczestnicy postępowania, którzy pierwotnie sformułowali takie żądanie, następnie wycofali swoje roszczenia na etapie postępowania w I instancji, nikt zaś ze skarżących w toku postępowania nie żądał ustalenia nakładów jako nowo powstałych. W konsekwencji ustalone kwoty dopłat, zasądzone od każdego ze skarżących na rzecz Gminy Miejskiej Kraków, były wyższe niż gdyby zostały uwzględnione nakłady. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że „skarżący nie kwestionowali jednak § 32 rozporządzenia z 2004 r. dopóty, dopóki operat szacunkowy przyjęty przez sąd jako podstawa ustalenia wartości nieruchomości nie wskazywał zbyt wysokiej – ich zdaniem – kwoty”. Trybunał uznał również, że w rozpatrywanej skardze art. 2 Konstytucji nie mógł stanowić samodzielnego wzorca kontroli.

W zażaleniu z 18 listopada 2013 r. skarżący zaskarżyli postanowienie z 5 listopada 2013 r. Zarzucili, że zakwestionowany przepis był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w ich sprawie. To z treścią, a nie wykładnią § 32 rozporządzenia z 2004 r. wiąże naruszenie swoich praw konstytucyjnych. Skarżący wyjaśnili, że „akceptowali ustaloną przez sąd [I instancji] wartość nieruchomości – nie mogli [zatem] kwestionować wyłącznie konstytucyjności metody, na podstawie której wartość ta została ustalona”. Ponadto skarżący zarzucili, że art. 2 Konstytucji został przez nich powołany „w związku z art. 64 ust. 2 – obok art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, który również nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty podniesione w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest jedynie prawidłowość dokonanej w nim rozstrzygnięcia.

Trybunał stwierdza, że w zażaleniu skarżący nie podważyli zawartego w zakwestionowanym postanowieniu stanowiska, zgodnie z którym poddawana kontroli w trybie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej norma została zastosowana przez sąd lub organ administracji przy wydawaniu ostatecznego orzeczenia, jednak to nie jej zastosowanie, ale inne okoliczności prawne wywołały skutek, który skarżący oceniają jako naruszenie przysługujących im praw podmiotowych. To nie treść § 32 rozporządzenia z 2004 r. była bowiem podstawą zasądzenia od skarżących wyższych – niż oczekiwali – dopłat, ale swobodna ocena, dokonana przez sąd okręgowy jako sąd II instancji, sporządzonego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym operatu szacunkowego, a następnie swobodna ocena drugiego operatu sporządzonego przez innego biegłego w postępowaniu apelacyjnym. W zażaleniu sami skarżący podnoszą, że „[jako] uczestnicy nie kwestionowali (...) wartości nieruchomości ustalonej przez sąd [I instancji, który ustalił ją, oceniwszy jako prawidłową opinię biegłego]”. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że mogli zaskarżyć apelacją rozstrzygnięcie sądu rejonowego w części określającej wartość nieruchomości (pkt I sentencji) i ustalającej wysokość dopłat na rzecz Gminy Miejskiej Krakowa od poszczególnych skarżących (pkt XLVII-LXVI sentencji).

Niezasadny jest zawarty w zażaleniu pogląd, w myśl którego – przy założeniu, że zakwestionowany przepis był podstawą wydania orzeczenia, a nie tylko podstawą sporządzenia operatu szacunkowego – naruszenie praw konstytucyjnych skarżących wiąże się z treścią, nie wykładnią § 32 rozporządzenia z 2004 r. Sami skarżący wskazali bowiem w zażaleniu, że „akceptowali ustaloną przez sąd [I instancji] wartość nieruchomości – nie mogli [zatem] kwestionować wyłącznie konstytucyjności metody, na podstawie której wartość ta została ustalona”. Skoro skarżący przyznają, że sąd rejonowy – orzekając w tym samym stanie prawnym, co sąd okręgowy, w tym pod

ządami § 32 rozporządzenia z 2004 r. – prawidłowo ustalił wartość nieruchomości, to powyższe stanowisko jedynie potwierdza, że kwestionują oni w istocie zastosowanie zaskarżonego przepisu przez sąd II instancji.

Zarzut skarżących, zgodnie z którym art. 2 Konstytucji został przez nich powołany „w związku z art. 64 ust. 2 – obok art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, który również nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli”, nie znajduje potwierdzenia ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Skarżący zarzucili bowiem niezgodność § 32 rozporządzenia z 2004 r. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, a w uzasadnieniu (s. 14) wskazali, że „naruszenie zasady równości, przy spełnieniu pewnych przesłanek, może jednocześnie oznaczać naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (...). Wprowadzenie czysto hipotetycznych kryteriów wyceny jest rozwiązaniem arbitralnym”. Oznacza to, że art. 2 Konstytucji – jak trafnie uznał Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu z 5 listopada 2013 r. – został powołany jako samodzielny wzorec kontroli.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 306

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 3 czerwca 2014 r. **Sygn. akt Ts 146/13**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.J. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 25 maja 2013 r. (data nadania skargi w urzędzie pocztowym) reprezentowany przez pełnomocnika T.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Olsztynie, skarżący został mianowany na stopień służbowy młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 223 ust. 1 i 4 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 3 lit. a u.s.c. Skarżący odwołał się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 9 sierpnia 2011 r. (nr SC6/0341/289/11/892/KPJ), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącego nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmował on stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżący wniósł skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 26 stycznia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2315/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – zajmowane przez niego stanowisko

nie upoważniało do zaliczenia skarżącego do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1093/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącego na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący odwołał się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreślił, że unormowania te zostały w jego przypadku naruszone w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżący upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżący odwołał się również do orzecznictwa sądowego, w tym szczególnie do wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jego sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c. Zdaniem skarżącego nieprecyzyjna i niedokładna konstrukcja tego przepisu narusza wynikające z art. 60 Konstytucji wymogi dotyczące „jednakowej ochrony kandydatów na dane stanowisko zatrudnionych już w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”. Skarżący podkreślił konieczność ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Nawiązując do poglądów doktryny, skarżący zaakcentował konieczność takiego rozumienia prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, które uwzględniać będzie dążenie do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Upřednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności, winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuuja.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej wskazana wyżej przesłanka dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony nie została spełniona.

Kwestionując art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., skarżący skonstruował podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 60 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że odwołanie się do treści art. 60 Konstytucji warunkowało dopuszczalność uznania także zasad wywodzonych z art. 2 i art. 32 Konstytucji za podstawę kontroli. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ogólne zasady wyrażone w tych przepisach mogą być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakiego, statuowanego w odrębnych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa podmiotowego zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału odwołanie się przez skarżącego do prawa określonego w art. 60 Konstytucji nie doprowadziło jednak do realizacji opisanego wyżej obowiązku, a tym samym wypełnienia przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istotę niezgodności kwestionowanych przepisów u.s.c. skarżący upatruje w sposobie sformułowania jednej z przesłanek wyznaczających podmiotowy zakres ich zastosowania, a w konsekwencji treść decyzji podejmowanych przez organy Służby Celnej. Przesłankę tę wyznacza określenie „przed dniem wejścia w życie ustawy”, które – w ocenie skarżącego – jest niejednoznaczne i pozwala na jego arbitralną wykładnię. Na potwierdzenie

swojego zarzutu skarżący podaje występujące w orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i administracyjnych) przykłady rozstrzygnięć, w których określeniu takiemu przypisana została inna treść, a w konsekwencji także inny zakres zastosowania aniżeli przyjęty przez sądy orzekające w jego sprawie.

Zdaniem Trybunału powyższe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego nie może być jednak uznane za spełniające wymaganie prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Podkreślić trzeba, że sama, skądinąd czysto teoretyczna, możliwość odmiennej – od przyjętej przez organy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji pojęć prawnych zawartych w art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. nie jest jeszcze wystarczającym dowodem na zarzucaną niekonstytucyjną niedookreśloność tych przepisów. W odniesieniu do zaskarżonych unormowań u.s.c. należy bowiem zwrócić uwagę na cały normatywny kontekst, w jakim one występują. Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługują w związku z tym wszystkie argumenty, które wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącego. Należy do nich przede wszystkim umiejscowienie kwestionowanych unormowań w przepisach przejściowych u.s.c. i ich specyficzna funkcja, związana z koniecznością uporządkowania stosunków prawnych zastanych w dniu wejścia w życie nowej ustawy i wprowadzenie ich pod rządą nowego aktu prawnego. Trzeba również podkreślić, że rolą unormowań art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. nie było wykreowanie nowego mechanizmu „awansowego” w Służbie Celnej (ten bowiem określony został w innych przepisach u.s.c.), lecz doprowadzenie do sprawnego przekształcenia organizacyjnego związanego ze zmianą statusu prawnego dotychczasowych pracowników urzędów celnych. Tym samym, sugerowana przez skarżącego interpretacja zaskarżonych przepisów u.s.c., aczkolwiek możliwa na gruncie językowym, w pełni zasadnie nie została uznana za zgodną z zasadniczym celem i funkcją tych unormowań. W istocie bowiem zastosowanie art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. odpowiadające oczekiwaniom skarżącego musiałoby być wówczas poprzedzone dogłębną analizą całego przebiegu kariery służbowej każdego funkcjonariusza w celu „odnalezienia” jakiegokolwiek okresu służby (niekoniecznie przypadającego na czas bezpośrednio poprzedzający wejście w życie u.s.c.), który spełniałby przesłanki określone w art. 223 ust. 3 u.s.c. Tymczasem *ratio legis* zaskarżonych przepisów u.s.c. sprowadza się do uporządkowania stanu personalnego Służby Celnej właśnie na dzień wejścia w życie tej ustawy.

Zdaniem Trybunału pobawione racji są również argumenty skarżącego wskazujące zarówno na konieczność należytej weryfikowalności decyzji personalnych podejmowanych przez organy kierownicze Służby Celnej, jak i na wymóg wykładni kwestionowanych przepisów zapewniającej odpowiednią fachowość funkcjonariuszy zatrudnionych w tej strukturze administracji publicznej. W ocenie Trybunału interpretacja art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. – wbrew twierdzeniom skarżącego – bynajmniej nie wywołuje zagrożenia dla realizacji wskazanych wyżej postulatów i oczekiwań.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### 307

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 25 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 146/13**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej T.J.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika T.J. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona z naruszeniem wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału argumentacja skarżącego mająca potwierdzać zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.s.c. nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim one występują. W ocenie Trybunału proponowany przez skarżącego sposób interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. ma wyłącznie charakter teoretyczny, niezgodny z *ratio legis* przepisów przejściowych tego aktu prawnego. Trybunał uznał także za bezpodstawne zgłoszone przez skarżącego zastrzeżenia dotyczące nieweryfikowalności decyzji kadrowych podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań u.s.c.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżący podniósł, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczególowej części zażalenia skarżący podkreślił samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdził ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazał przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącego podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącego koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżący – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżący przedstawił argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jego ocenie – podważają negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trzeba zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie zakwestionował zasadności samego powołania przez skarżącego art. 60 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów u.s.c. Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudziło natomiast wyjaśnienie przez skarżącego sposobu naruszenia prawa podmiotowego wyrażonego w tym przepisie Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przytoczone w zażaleniu argumenty, podkreślające samodzielny charakter i „niedyskryminacyjny” zakres zastosowania prawa dostępu do służby publicznej, nie korespondują z zasadniczymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału argumentacja zażalenia odnosząca się do obydwu wskazanych wyżej przesłanek odmowy nie zasługuje na uwzględnienie.

W kontekście zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącego nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zarzutów skargi, w tym zwłaszcza wyjaśnienia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zakwestionowane unormowanie konstytucyjnych wolności i praw (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.).



W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trybunał podkreśla w związku z tym, że dokonywana na etapie wstępnej kontroli ocena wykonania przez skarżącego obowiązku przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, także w kontekście przesłanki oczywistej bezzasadności, nie może być – jak to czyni skarżący w zażaleniu – utożsamiona z merytoryczną kontrolą zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

Trzeba ponadto zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżący wyjaśnił zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącego, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczy o tym choćby końcowy *passus* (s. 7) uzasadnienia postanowienia Trybunału z 3 czerwca 2014 r.

Trybunał podtrzymuje również negatywną ocenę argumentów mających potwierdzać zarzut niekonstytucyjności art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę nieprecyzyjnym i niedookreślonym zwrotem. Trybunał ponownie zwraca uwagę na konieczność takiej interpretacji zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”, która uwzględniać będzie zarówno umiejscowienie zaskarżonych przepisów w całym kontekście normatywnym u.s.c., jak i ich *ratio legis*, związane z koniecznością sprawnego, niezagrażającego niezbędnej fachowości funkcjonariuszy celnych, wprowadzenia ich w życie. Zdaniem Trybunału powyższej oceny nie może zmienić odwołanie się przez skarżącego do incydentalnych judykatów sądowych, podjętych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do innego stanu prawnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 308

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 3 czerwca 2014 r. **Sygn. akt Ts 147/13**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.D. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 25 maja 2013 r. reprezentowany przez pełnomocnika D.D. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Opolu, skarżący został mianowany na stopień służbowy młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 223 ust. 1 i 4 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 3 lit. a u.s.c. Skarżący odwołał się od powyższego aktu mianowania, jednakże SzeF Służby Celnej, decyzją z 21 września 2011 r. (nr SC6/0341/340/11/2887/09/KPJ), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącego nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmował on stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżący wniósł skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2587/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – zajmowane przez niego stanowisko nie upoważniało do zaliczenia skarżącego do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1400/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącego na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący odwołał się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreślił, że unormowania te zostały w jego przypadku naruszone w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżący upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżący odwołał się również do orzecznictwa sądowego, w tym szczególnie do wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jego sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c. Zdaniem skarżącego nieprecyzyjna i niedokładna konstrukcja tego przepisu narusza wynikające z art. 60 Konstytucji wymogi dotyczące „jednakowej ochrony kandydatów na dane stanowisko zatrudnionych już w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”. Skarżący podkreślił konieczność ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Nawiązując do poglądów doktryny, skarżący zaakcentował konieczność takiego rozumienia prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, które uwzględnić będzie dążenie do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli

przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności, winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuują.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej wskazana wyżej przesłanka dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony nie została spełniona.

Kwestionując art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., skarżący skonstruował podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 60 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że odwołanie się do treści art. 60 Konstytucji warunkowało dopuszczalność uznania także zasad wywodzonych z art. 2 i art. 32 Konstytucji za podstawę kontroli. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ogólne zasady wyrażone w tych przepisach mogą być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakiego, statuowanego w odrębnych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa podmiotowego zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału odwołanie się przez skarżącego do prawa określonego w art. 60 Konstytucji nie doprowadziło jednak do realizacji opisanego wyżej obowiązku, a tym samym wypełnienia przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istotę niezgodności kwestionowanych przepisów u.s.c. skarżący upatruje w sposobie sformułowania jednej z przesłanek wyznaczających podmiotowy zakres ich zastosowania, a w konsekwencji treść decyzji podejmowanych przez organy Służby Celnej. Przesłankę tę wyznacza określenie „przed dniem wejścia w życie ustawy”, które – w ocenie skarżącego – jest niejednoznaczne i pozwala na jego arbitralną wykładnię. Na potwierdzenie swojego zarzutu skarżący podaje występujące w orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i administracyjnych) przykłady rozstrzygnięć, w których określeniu takiemu została przypisana inna treść, a w konsekwencji także inny zakres zastosowania aniżeli przyjęty przez sądy orzekające w jego sprawie.

Zdaniem Trybunału powyższe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego nie może być jednak uznane za spełniające wymaganie prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Podkreślić trzeba, że sama, skądinąd czysto teoretyczna, możliwość odmiennej – od przyjętej przez organy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji pojęć prawnych zawartych w art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. nie jest jeszcze wystarczającym dowodem na zarzucaną niekonstytucyjną niedookreśloność tych przepisów. W odniesieniu do zaskarżonych unormowań u.s.c. należy bowiem zwrócić uwagę na cały normatywny kontekst, w którym one występują. Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługują w związku z tym wszystkie argumenty, które wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącego. Należy do nich przede wszystkim umiejscowienie kwestionowanych unormowań w przepisach przejściowych u.s.c. i ich specyficzna funkcja, związana z koniecznością uporządkowania stosunków prawnych zastanych w dniu wejścia w życie nowej ustawy i wprowadzenie ich pod rządą nowego aktu prawnego. Trzeba również podkreślić, że rolą unormowań art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. nie było wykreowanie nowego mechanizmu „awansowego” w Służbie Celnej (ten bowiem określony został w innych przepisach u.s.c.), lecz doprowadzenie do sprawnego przekształcenia organizacyjnego związanego ze zmianą statusu prawnego dotychczasowych pracowników urzędów celnych. Tym samym, sugerowana przez skarżącego interpretacja zaskarżonych przepisów u.s.c., aczkolwiek możliwa na gruncie językowym, w pełni zasadnie nie została uznana za zgodną z zasadniczym celem i funkcją tych unormowań. W istocie bowiem zastosowanie art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. odpowiadające oczekiwaniom skarżącego musiałoby być wówczas poprzedzone dogłębną analizą całego przebiegu kariery służbowej każdego funkcjonariusza w celu „odnalezienia” jakiegokolwiek okresu służby (niekoniecznie przypadającego na czas bezpośrednio poprzedzający wejście w życie u.s.c.), który spełniałby przesłanki określone w art. 223 ust. 3 u.s.c. Tymczasem *ratio legis* zaskarżonych przepisów u.s.c. sprowadza się do uporządkowania stanu personalnego Służby Celnej właśnie na dzień wejścia w życie tej ustawy.

Zdaniem Trybunału pobawione racji są również argumenty skarżącego wskazujące zarówno na konieczność należytej weryfikowalności decyzji personalnych podejmowanych przez organy kierownicze Służby Celnej, jak i na wymóg wykładni kwestionowanych przepisów zapewniającej odpowiednią fachowość funkcjonariuszy zatrudnionych w tej strukturze administracji publicznej. W ocenie Trybunału interpretacja art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. – wbrew twierdzeniom skarżącego – bynajmniej nie wywołuje zagrożenia dla realizacji wskazanych wyżej postulatów i oczekiwań.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 309

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 147/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej D.D.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika D.D. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona z naruszeniem wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału argumentacja skarżącego mająca potwierdzać zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.s.c. nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim one występują. W ocenie Trybunału proponowany przez skarżącego sposób interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. ma wyłącznie charakter teoretyczny, niezgodny z *ratio legis* przepisów przejściowych tego aktu prawnego. Trybunał uznał także za bezpodstawne zgłoszone przez skarżącego zastrzeżenia dotyczące nieweryfikowalności decyzji kadrowych podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań u.s.c.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżący podniósł, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczególowej części zażalenia skarżący podkreślił samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdził ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazał przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącego podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącego koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżący – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżący przedstawił argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jego ocenie – podważają

negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trzeba zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie zakwestionował zasadności samego powołania przez skarżącego art. 60 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów u.s.c. Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudziło natomiast wyjaśnienie przez skarżącego sposobu naruszenia prawa podmiotowego wyrażonego w tym przepisie Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przytoczone w zażaleniu argumenty, podkreślające samodzielny charakter i „niedyskryminacyjny” zakres zastosowania prawa dostępu do służby publicznej, nie korespondują z zasadniczymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału argumentacja zażalenia odnosząca się do obydwu wskazanych wyżej przesłanek odmowy nie zasługuje na uwzględnienie.

W kontekście zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącego nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zarzutów skargi, w tym zwłaszcza wyjaśnienia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zakwestionowane unormowanie konstytucyjnych wolności i praw (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trybunał podkreśla w związku z tym, że dokonywana na etapie wstępnej kontroli ocena wykonania przez skarżącego obowiązku przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, także w kontekście przesłanki oczywistej bezzasadności, nie może być – jak to czyni skarżący w zażaleniu – utożsamiona z merytoryczną kontrolą zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

Trzeba ponadto zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżący wyjaśnił zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącego, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczy o tym choćby końcowy *passus* (s. 7) uzasadnienia postanowienia Trybunału z 3 czerwca 2014 r.

Trybunał podtrzymuje również negatywną ocenę argumentów mających potwierdzać zarzut niekonstytucyjności art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę nieprecyzyjnym i niedookreślonym zwrotem. Trybunał ponownie zwraca uwagę na konieczność takiej interpretacji zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”, która uwzględniać będzie zarówno umiejscowienie zaskarżonych przepisów w całym kontekście normatywnym u.s.c., jak i ich *ratio legis*, związane z koniecznością sprawnego, niezagrażającego niezbędnej fachowości funkcjonariuszy celnych, wprowadzenia ich w życie. Zdaniem Trybunału powyższej oceny nie może zmienić odwołanie się przez skarżącego do incydentalnych judykatów sądowych, podjętych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do innego stanu prawnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 310

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 czerwca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 148/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.B. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 25 maja 2013 r. reprezentowana przez pełnomocnika M.B. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżąca zarzuciła niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie, skarżąca została mianowana na stopień służbowy rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 223 ust. 1 i 5 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 2 lit. e u.s.c. Skarżąca odwołała się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 20 maja 2011 r. (nr SC6/0341/755/11/2885/10/09), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącej nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmowała ona stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżąca wniosła skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 23 stycznia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 1697/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącej – zajmowane przez nią stanowisko nie upoważniało do zaliczenia skarżącej do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1160/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącej na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżąca odwołała się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreśliła, że unormowania te zostały w jej przypadku naruszone w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżąca upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżąca odwołała się również do orzecznictwa sądowego, w tym szczególnie do wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jej sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c. Zdaniem skarżącej nieprecyzyjna i niedokładna konstrukcja tego przepisu narusza wynikające z art. 60 Konstytucji wymogi dotyczące „jednakowej ochrony kandydatów na dane stanowisko zatrudnionych już w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”. Skarżąca podkreśliła konieczność ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Nawiązując do poglądów doktryny, skarżąca zaakcentowała konieczność

takiego rozumienia prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, które uwzględniać będzie dążenie do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuują.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej wskazana wyżej przesłanka dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony nie została spełniona.

Kwestionując art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c., skarżąca skonstruowała podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 60 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że odwołanie się do treści art. 60 Konstytucji warunkowało dopuszczalność uznania także zasad wywodzonych z art. 2 i art. 32 Konstytucji za podstawę kontroli. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ogólne zasady wyrażone w tych przepisach mogą być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakiego, statuowanego w odrębnych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa podmiotowego zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału odwołanie się przez skarżącą do prawa określonego w art. 60 Konstytucji nie doprowadziło jednak do realizacji opisanego wyżej obowiązku, a tym samym wypełnienia przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istotę niezgodności kwestionowanych przepisów u.s.c. skarżąca upatruje w sposobie sformułowania jednej z przesłanek wyznaczających podmiotowy zakres ich zastosowania, a w konsekwencji treść decyzji podejmowanych przez organy Służby Celnej. Przesłankę tę wyznacza określenie „przed dniem wejścia w życie ustawy”, które – w ocenie skarżącej – jest niejednoznaczne i pozwala na jego arbitralną wykładnię. Na potwierdzenie swojego zarzutu skarżąca podaje występujące w orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i administracyjnych) przykłady rozstrzygnięć, w których określeniu takiemu została przypisana inna treść, a w konsekwencji także inny zakres zastosowania aniżeli przyjęty przez sądy orzekające w jej sprawie.

Zdaniem Trybunału powyższe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącej nie może być jednak uznane za spełniające wymaganie prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Podkreślić trzeba, że sama, skądinąd czysto teoretyczna, możliwość odmiennej – od przyjętej przez organy orzekające w sprawie skarżącej – interpretacji pojęć prawnych zawartych w art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. nie jest jeszcze wystarczającym dowodem na zarzucaną niekonstytucyjną niedookreśloność tych przepisów. W odniesieniu do zaskarżonych unormowań u.s.c. należy bowiem zwrócić uwagę na cały normatywny kontekst, w którym one występują. Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługują w związku z tym wszystkie argumenty, które wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącej. Należy do nich przede wszystkim umiejscowienie kwestionowanych unormowań w przepisach przejściowych u.s.c. i ich specyficzna funkcja, związana z koniecznością uporządkowania stosunków prawnych zastanych w dniu wejścia w życie nowej ustawy i wprowadzenie ich pod rządami nowego aktu prawnego. Trzeba również podkreślić, że rolą unormowań art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. nie było wykreowanie nowego mechanizmu „awansowego” w Służbie Celnej (ten bowiem określony został w innych przepisach u.s.c.), lecz doprowadzenie do sprawnego

przekształcenia organizacyjnego związanego ze zmianą statusu prawnego dotychczasowych pracowników urzędów celnych. Tym samym, sugerowana przez skarżącą interpretacja zaskarżonych przepisów u.s.c., aczkolwiek możliwa na gruncie językowym, w pełni zasadnie nie została uznana za zgodną z zasadniczym celem i funkcją tych unormowań. W istocie bowiem zastosowanie art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. odpowiadające oczekiwaniom skarżącej musiałoby być wówczas poprzedzone dogłębną analizą całego przebiegu kariery służbowej każdego funkcjonariusza w celu „odnalezienia” jakiegokolwiek okresu służby (niekoniecznie przypadającego na czas bezpośrednio poprzedzający wejście w życie u.s.c.), który spełniałby przesłanki określone w art. 223 ust. 3 u.s.c. Tymczasem *ratio legis* zaskarżonych przepisów u.s.c. sprowadza się do uporządkowania stanu personalnego Służby Celnej właśnie na dzień wejścia w życie tej ustawy.

Zdaniem Trybunału pobawione racji są również argumenty skarżącej wskazujące zarówno na konieczność należytej weryfikowalności decyzji personalnych podejmowanych przez organy kierownicze Służby Celnej, jak i na wymóg wykładni kwestionowanych przepisów zapewniającej odpowiednią fachowość funkcjonariuszy zatrudnionych w tej strukturze administracji publicznej. W ocenie Trybunału interpretacja art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. – wbrew twierdzeniom skarżącej – bynajmniej nie wywołuje zagrożenia dla realizacji wskazanych wyżej postulatów i oczekiwań.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### 311

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 25 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 148/13**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.B.,

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

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika M.B. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżąca zarzuciła niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona z naruszeniem wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału argumentacja skarżącej mająca potwierdzać zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.s.c. nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim one występują. W ocenie Trybunału proponowany przez skarżącą sposób interpretacji art. 223 ust. 3 i 5



u.s.c. ma wyłącznie charakter teoretyczny, niezgodny z *ratio legis* przepisów przejściowych tego aktu prawnego. Trybunał uznał także za bezpodstawne zgłoszone przez skarżącą zastrzeżenia dotyczące nieweryfikowalności decyzji kadrowych podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań u.s.c.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżąca podniosła, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczególnej części zażalenia skarżąca podkreśliła samodzielny charakter prawa statutowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdziła ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazała przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącej podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącej nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącej koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżąca – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącej – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżąca przedstawiła argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jej ocenie – podważają negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trzeba zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie zakwestionował zasadności samego powołania przez skarżącą art. 60 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów u.s.c. Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudziło natomiast wyjaśnienie przez skarżącą sposobu naruszenia prawa podmiotowego wyrażonego w tym przepisie Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przytoczone w zażaleniu argumenty, podkreślające samodzielny charakter i „niedyskryminacyjny” zakres zastosowania prawa dostępu do służby publicznej, nie korespondują z zasadniczymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału argumentacja zażalenia odnosząca się do obydwu wskazanych wyżej przesłanek odmowy nie zasługuje na uwzględnienie.

W kontekście zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącej nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zarzutów skargi, w tym zwłaszcza wyjaśnienia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zakwestionowane unormowanie konstytucyjnych wolności i praw (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodabnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trybunał podkreśla w związku z tym, że dokonywana na etapie wstępnej kontroli ocena wykonania przez skarżącą obowiązku przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, także w kontekście przesłanki oczywistej bezzasadności, nie może być – jak to czyni skarżąca w zażaleniu – utożsamiona z merytoryczną kontrolą zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

Trzeba ponadto zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżąca wyjaśniła zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącej, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczy o tym choćby końcowy *passus* (s. 7) uzasadnienia postanowienia Trybunału z 3 czerwca 2014 r.

Trybunał podtrzymuje również negatywną ocenę argumentów mających potwierdzać zarzut niekonstytucyjności art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę nieprecyzyjnym i niedookreślonym zwrotem. Trybunał ponownie zwraca uwagę na konieczność takiej interpretacji zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”, która uwzględniać będzie zarówno umiejscowienie zaskarżonych przepisów w całym kontekście normatywnym u.s.c., jak i ich *ratio legis*, związane z koniecznością sprawnego, niezagrażającego niezbędnej fachowości funkcjonariuszy celnych, wprowadzenia ich w życie. Zdaniem Trybunału powyższej oceny nie może zmienić odwołanie się przez skarżącą do incydentalnych judykatów sądowych, podjętych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do innego stanu prawnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 312

### **POSTANOWIENIE** z dnia 5 lutego 2014 r. **Sygn. akt Ts 158/13**

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

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.F. w sprawie zgodności: art. 34 w zw. z art. 415 i w zw. z art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 101) w zw. z art. 2, w zw. z art. 46 ust. 1, w zw. z art. 48 i w zw. z art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 czerwca 2013 r. (data nadania) M.F. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 34 w zw. z art. 415 i w zw. z art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.c.) w zw. z art. 2, w zw. z art. 46 ust. 1, w zw. z art. 48 i w zw. z art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226; dalej: prawo łowieckie) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z 20 listopada 2012 r. (sygn. akt I C 163/11) Sąd Rejonowy w Koszalinie – Wydział I Cywilny oddalił powództwo skarżącej o zapłatę odszkodowania. Skarżąca domagała się od ubezpieczyciela (Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich

w Poznaniu) naprawienia szkody powstałej w wyniku zderzenia się prowadzonego przez nią pojazdu z dzikiem. Wyrokiem z 5 marca 2013 r. (sygn. akt VII Ca 33/13) Sąd Okręgowy w Koszalinie – Wydział VII Cywilny Odwoławczy oddalił apelację skarżącej (wyrok doręczono skarżącej 22 marca 2013 r.).

Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy naruszają art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 Konstytucji, ponieważ nie zapewnia „konstytucyjnego prawa do ochrony własności, odszkodowania w sytuacji szkody wywołanej własnością Skarbu Państwa”. Ponadto, jak twierdzi skarżąca, przepisy te naruszają zasadę równości „w zakresie ochrony prawa własności w sytuacji występowania szkody w wyniku działania zwierzyny łownej” (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2, 3 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Skarżąca uważa też, że przepisy, które uczyniła przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej, zdejmują ze Skarbu Państwa odpowiedzialność „za [jego] własność w zakresie szkód wyrządzonych na drogach publicznych, co narusza prawa do odszkodowania i nie chroni prawa własności, a także narusza zasadę równości w zakresie ochrony prawa własności poprzez eliminację odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody na drogach publicznych, a ustalenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody w uprawach i płodach rolnych oraz przy wykonywaniu polowania” (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji). Skarżąca podkreśla również, że „przedmiotem skargi jest kwestia pominięcia ustawodawczego w zakresie roszczeń osób poszkodowanych przez dziką zwierzynę na drogach publicznych”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki formalne określone w art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i czy zarzuty w niej zawarte nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK).

Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna powinna zawierać dokładne określenie tego przepisu, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o przysługujących skarżącemu wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Trybunał zwraca uwagę na to, że spośród wielu przepisów zakwestionowanych przez skarżącą tylko art. 415 k.c. był podstawą wydanych w jej sprawie orzeczeń, które ostatecznie ukształtowały jej sytuację prawną. Sąd rejonowy i sąd okręgowy nie zajmowały się zwłaszcza kwestiami uregulowanymi w prawie łowieckim. Z tych względów skarga w zakresie, w jakim jej zarzuty dotyczą art. 34 i art. 431 k.c. oraz art. 2, art. 46 ust. 1, art. 48 i art. 50 prawa łowieckiego, nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co uzasadnia odmowę nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Skarżąca przekonuje, że przedmiotem skargi (z przedstawionych już względów – ograniczonym do art. 415 k.c.) jest pominięcie ustawodawcze. Jej zdaniem „to Skarb Państwa winien ponosić odpowiedzialność za szkody wyrządzone właścicielom pojazdów poruszających się na drogach publicznych, które są spowodowane przez dzikie zwierzęta łowne stanowiące własność Skarbu Państwa, przy czym odpowiedzialność ta winna zostać ukształtowana na zasadzie ryzyka, bez obowiązku wykazania winy”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego skarga, statutowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie jest środkiem chroniącym przed zaniechaniem ustawodawcy w zakresie wydania określonych norm, które skarżący uznaje za niezbędne dla ochrony przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (postanowienie TK z 11 stycznia 2012 r., Ts 167/09, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 33). Trybunał nie ma zatem kompetencji do orzekania o zaniechaniu ustawodawcy, polegającym na niewydaniu aktu normatywnego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych (zob. m.in. postanowienie TK z 8 września 2004 r., SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86). Od powyższego należy odróżnić sytuację, w której Trybunał, orzekając o konstytucyjności obowiązującego aktu normatywnego, ma kompetencję do badania, czy w przepisach tego aktu nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować (zob. postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33 i przywołane tam wcześniejsze orzeczenia). Ocenie Trybunału Konstytucyjnego zawsze podlega treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (zob. postanowienie TK z 9 maja 2000 r., Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244). Jednak zarzuty formułowane przez podmiot kwestionujący określone unormowania „nie mogą polegać

na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (tak wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Ponieważ skarżąca kwestionuje braki w istniejącej regulacji prawnej, należy więc ustalić, czy przedmiotem jej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie czy – jak twierdzi – pominięcie legislacyjne.

W myśl art. 415 k.c. „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten dotyczy również odpowiedzialności Skarbu Państwa, co zresztą potwierdziły wprost sądy orzekające w sprawie skarżącej. Z regulacji tej wynika jednak jednoznacznie, że odpowiedzialność sprawcy szkody oparta jest na zasadzie winy. Ustawodawca przewiduje wyjątki od tej zasady, jednak nie znajduje się wśród nich przepis, który spełniałby żądanie skarżącej (w szczególności nie jest nim w odniesieniu do skarżącej art. 431 k.c., który nie obejmuje szkód spowodowanych przez zwierzęta żyjące w stanie wolnym). W art. 415 k.c. nie można zaś upatrywać źródła normy, której ukształtowania domaga się skarżąca, tj. odpowiedzialności Skarbu Państwa „za szkody wyrządzone właścicielom pojazdów poruszających się na drogach publicznych, które są spowodowane przez dzikie zwierzęta łowne stanowiące własność Skarbu Państwa”, opartej na zasadzie ryzyka. Trybunał podkreśla tym samym, że skutkiem uwzględnienia wniesionej skargi konstytucyjnej nie może być powstanie nowego przepisu o treści określonej przez skarżącą. Tworzenie prawa nie należy bowiem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, lecz do kompetencji ustawodawcy. O tym, że przedmiotem skargi jest nie pominięcie, lecz zaniechanie legislacyjne, najlepiej świadczy też to, że skarżąca przywołała wiele różnych przepisów, które powiązała z treścią postulowanej przez siebie normy prawnej. Trybunał podkreśla jednak, że przepisy te (łącznie lub samodzielnie) nie są podstawą do konstruowania normy pożądanej przez skarżącą.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie legislacyjne. Skarga nie spełnia więc warunku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (brak wskazania przepisu, na podstawie którego wydano ostatecznie orzeczenie w sprawie skarżącej), co uzasadnia odmowę nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 313

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 15 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 158/13**

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

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Mirosław Granat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.F.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 czerwca 2013 r. (data nadania) M.F. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 34 w zw. z art. 415 i w zw. z art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.c.) w zw. z art. 2, w zw. z art. 46 ust. 1, w zw. z art. 48 i w zw. z art. 50 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r. poz. 1226; dalej: prawo łowieckie) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze, stwierdziwszy, że w zakresie, w jakim sformułowane w niej zarzuty dotyczą art. 34 i art. 431 k.c. oraz art. 2, art. 46 ust. 1, art. 48 i art. 50 prawa łowieckiego, nie spełnia ona przesłanki określonej w art. 47 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), ponieważ wskazane przepisy nie były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej. Ponadto Trybunał ustalił, że w pozostałym zakresie przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie legislacyjne, a tym samym, że skarżąca nie wskazała przepisu, na podstawie którego wydano ostateczne orzeczenie w jej sprawie. Zdaniem Trybunału również w tym zakresie skarga nie spełnia więc warunku wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Na powyższe postanowienie skarżąca złożyła zażalenie, w którym podnosi, że Trybunał w sposób niepełny odniósł się do jej stanowiska przedstawionego we wniesionej skardze. Podkreśla przy tym, że przedmiotem skargi uczyniła pominięcie, czyli niepełne uregulowanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne i inne. W przekonaniu skarżącej nie sposób przyjąć, że w tym wypadku doszło do zaniechania ustawodawczego, ponieważ w pewnym zakresie ustawodawca przyznał już określonemu podmiotowi należyłą ochronę za szkody wyrządzone przez „własność Skarbu Państwa”. Jednocześnie skarżąca „z ostrożności procesowej” (gdyby zażalenia nie uwzględniono) wnosi o to, by Trybunał Konstytucyjny przedstawił właściwym organom stanowiącym prawo stosowne uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał ponownie zwraca uwagę na treść zarzutu sformułowanego w skardze. Skarżąca stwierdziła, że „to Skarb Państwa winien ponosić odpowiedzialność za szkody wyrządzone właścicielom pojazdów poruszających się na drogach publicznych, które są spowodowane przez dzikie zwierzęta łowne stanowiące własność Skarbu Państwa, przy czym odpowiedzialność ta winna zostać ukształtowana na zasadzie ryzyka, bez obowiązku wykazania winy”. Źródłem normy pożądanej przez skarżącą miałyby być art. 415 k.c. albo – wskazane przez nią w skardze – inne przepisy k.c. lub prawa łowieckiego. Należy zaznaczyć (czego nie kwestionuje skarżąca w złożonym zażaleniu), że podstawą wydanego w jej sprawie ostatecznego orzeczenia oddalającego powództwo o odszkodowanie był tylko art. 415 k.c. Przepis ten zawiera ogólną regułę odpowiedzialności deliktowej na zasadzie winy. Zdaniem skarżącej pomija on sytuację, w której znalazła się ona, co doprowadziło do naruszenia jej praw konstytucyjnych. To twierdzenie jest jednak nieprawdziwe. Nie ulega bowiem wątpliwości, czemu dały wyraz sądy orzekające w sprawie skarżącej, że na podstawie art. 415 k.c. mogłaby dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną jej przez tzw. dzikie zwierzęta łowne na drodze publicznej. Domaganie się zaś tego, by wspomniany przepis konstruował szczególną odpowiedzialność Skarbu Państwa (opartą na zasadzie ryzyka, a nie winy) w sytuacji, w której znalazła się skarżąca zdecydowanie wykracza poza jego normatywne ramy.

Co istotne, na podstawie art. 415 k.c. sądy rozstrzygały o odpowiedzialności nie Skarbu Państwa, lecz wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej (Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu). Skarżąca nie dochodziła więc odszkodowania bezpośrednio od Skarbu Państwa – właściciela zwierząt łownych w stanie wolnym (art. 2 prawa łowieckiego). To dodatkowo przemawia za tym, że postawiony w skardze zarzut (dotyczący wyłącznie odpowiedzialności Skarbu Państwa) nie ma odzwierciedlenia w sprawie skarżącej. Dlatego też w odniesieniu do przepisów prawa łowieckiego, które w pewnych przypadkach kształtują odpowiedzialność Skarbu Państwa niezależną od winy, Trybunał słusznie stwierdził, że nie były one podstawą orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej.

Trybunał ponownie przypomina, że jego zadaniem nie jest tworzenie, lecz eliminowanie norm prawnych z porządku prawnego. Nie może zatem orzekać o zaniechaniach legislacyjnych (lukach w prawie), a tak stałoby się, gdyby nadał dalszy bieg rozpatrywanej skardze.

Trybunał nie dostrzega też potrzeby wydania postanowienia sygnalizacyjnego, o którym mowa w § 54 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, będącego załącznikiem do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. z 2006 r. Nr 72, poz. 720). Mimo że skarżąca postawiła zarzut istnienia luki w prawie, jej sprawa nie dostarczyła argumentów za tym, że usunięcie tej luki jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, tj. że zróżnicowanie zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne nie ma uzasadnienia w świetle konstytucyjnych standardów (zob. też uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 120/07, OSNC z 2008 r., nr 12, poz. 136, s. 25).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 314

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 3 czerwca 2014 r. **Sygn. akt Ts 159/13**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej I. S.-B. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 5 czerwca 2013 r. reprezentowana przez pełnomocnika I. S.-B. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżąca zarzuciła niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie, skarżąca została mianowana na stopień służbowy młodszego aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 223 ust. 1 i 4 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 3 lit. b u.s.c. Skarżąca odwołała się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 11 sierpnia 2011 r. (nr SC6/0341/441/11/ZM/3442), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącej nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmowała ona stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżąca wniosła skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 6 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2326/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącej – zajmowane przez nią stanowisko nie upoważniało do zaliczenia skarżącej do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości

Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1424/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącą na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżąca odwołała się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreśliła, że unormowania te zostały w jej przypadku naruszone w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżąca upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżąca odwołała się również do orzecznictwa sądowego, w tym szczególnie do wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jej sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c. Zdaniem skarżącej nieprecyzyjna i niedokładna konstrukcja tego przepisu narusza wynikające z art. 60 Konstytucji wymogi dotyczące „jednakowej ochrony kandydatów na dane stanowisko zatrudnionych już w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”. Skarżąca podkreśliła konieczność ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Nawiązując do poglądów doktryny, skarżąca zaakcentowała konieczność takiego rozumienia prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, które uwzględnić będzie dążenie do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności, winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuuje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej wskazana wyżej przesłanka dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony nie została spełniona.

Kwestionując art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., skarżąca skonstruowała podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 60 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że odwołanie się do treści art. 60 Konstytucji warunkowało dopuszczalność uznania także zasad wywodzonych z art. 2 i art. 32 Konstytucji za podstawę kontroli. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ogólne zasady wyrażone w tych przepisach mogą być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakiego, statutowanego w odrębnych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa podmiotowego zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału odwołanie się przez skarżącą do prawa określonego w art. 60 Konstytucji nie doprowadziło jednak do realizacji opisanego wyżej obowiązku, a tym samym wypełnienia przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istotę niezgodności kwestionowanych przepisów u.s.c. skarżąca upatruje w sposobie sformułowania jednej z przesłanek wyznaczających podmiotowy zakres ich zastosowania, a w konsekwencji treść decyzji podejmowanych przez organy Służby Celnej. Przesłankę tę wyznacza określenie „przed dniem wejścia w życie ustawy”, które – w ocenie skarżącej – jest niejednoznaczne i pozwala na jego arbitralną wykładnię. Na potwierdzenie swojego zarzutu skarżąca podaje występujące w orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i administracyjnych) przykłady rozstrzygnięć, w których określeniu takiemu została przypisana inna treść, a w konsekwencji także inny zakres zastosowania aniżeli przyjęty przez sądy orzekające w jej sprawie.

Zdaniem Trybunału powyższe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżące nie może być jednak uznane za spełniające wymaganie prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Podkreślić trzeba, że sama, skądinąd czysto teoretyczna, możliwość odmiennej – od przyjętej przez organy orzekające w sprawie skarżącej – interpretacji pojęć prawnych zawartych w art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. nie jest jeszcze wystarczającym dowodem na zarzucaną niekonstytucyjną niedookreśloność tych przepisów. W odniesieniu do zaskarżonych unormowań u.s.c. należy bowiem zwrócić uwagę na cały normatywny kontekst, w którym one występują. Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługują w związku z tym wszystkie argumenty, które wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącej. Należy do nich przede wszystkim umiejscowienie kwestionowanych unormowań w przepisach przejściowych u.s.c. i ich specyficzna funkcja, związana z koniecznością uporządkowania stosunków prawnych zastanych w dniu wejścia w życie nowej ustawy i wprowadzenie ich pod rządą nowego aktu prawnego. Trzeba również podkreślić, że rolą unormowań art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. nie było wykreowanie nowego mechanizmu „awansowego” w Służbie Celnej (ten bowiem określony został w innych przepisach u.s.c.), lecz doprowadzenie do sprawnego przekształcenia organizacyjnego związanego ze zmianą statusu prawnego dotychczasowych pracowników urzędów celnych. Tym samym, sugerowana przez skarżącą interpretacja zaskarżonych przepisów u.s.c., aczkolwiek możliwa na gruncie językowym, w pełni zasadnie nie została uznana za zgodną z zasadniczym celem i funkcją tych unormowań. W istocie bowiem zastosowanie art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. odpowiadające oczekiwaniom skarżącej musiałoby być wówczas poprzedzone dogłębną analizą całego przebiegu kariery służbowej każdego funkcjonariusza w celu „odnalezienia” jakiegokolwiek okresu służby (niekoniecznie przypadającego na czas bezpośrednio poprzedzający wejście w życie u.s.c.), który spełniałby przesłanki określone w art. 223 ust. 3 u.s.c. Tymczasem *ratio legis* zaskarżonych przepisów u.s.c. sprowadza się do uporządkowania stanu personalnego Służby Celnej właśnie na dzień wejścia w życie tej ustawy.

Zdaniem Trybunału pobawione racji są również argumenty skarżącej wskazujące zarówno na konieczność należytej weryfikowalności decyzji personalnych podejmowanych przez organy kierownicze Służby Celnej, jak i na wymóg wykładni kwestionowanych przepisów zapewniającej odpowiednią fachowość funkcjonariuszy zatrudnionych w tej strukturze administracji publicznej. W ocenie Trybunału interpretacja art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. – wbrew twierdzeniom skarżącej – bynajmniej nie wywołuje zagrożeń dla realizacji wskazanych wyżej postulatów i oczekiwań.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### 315

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 25 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 159/13**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej I. S.-B.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**



## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika I. S.-B. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżąca zarzuciła niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona z naruszeniem wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału argumentacja skarżącej mająca potwierdzać zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.s.c. nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim one występują. W ocenie Trybunału proponowany przez skarżącą sposób interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. ma wyłącznie charakter teoretyczny, niezgodny z *ratio legis* przepisów przejściowych tego aktu prawnego. Trybunał uznał także za bezpodstawne zgłoszone przez skarżącą zastrzeżenia dotyczące nieweryfikowalności decyzji kadrowych podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań u.s.c.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżąca podniosła, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczególowej części zażalenia skarżąca podkreśliła samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdziła ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazała przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącej podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącej nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącej koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżąca – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącej – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżąca przedstawiła argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jej ocenie – podważają negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trzeba zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie zakwestionował zasadności samego powołania przez skarżącą art. 60 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów u.s.c. Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudziło natomiast wyjaśnienie przez skarżącą sposobu naruszenia prawa podmiotowego wyrażonego w tym przepisie Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przytoczone w zażaleniu argumenty, podkreślające samodzielny charakter i „niedyskryminacyjny” zakres zastosowania prawa dostępu do służby publicznej, nie korespondują z zasadniczymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału argumentacja zażalenia odnosząca się do obydwu wskazanych wyżej przesłanek odmowy nie zasługuje na uwzględnienie.

W kontekście zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącej nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zarzutów skargi, w tym zwłaszcza wyjaśnienia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zakwestionowane unormowanie konstytucyjnych wolności i praw (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim

orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trybunał podkreśla w związku z tym, że dokonywana na etapie wstępnej kontroli ocena wykonania przez skarżącą obowiązku przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, także w kontekście przesłanki oczywistej bezzasadności, nie może być – jak to czyni skarżąca w zażaleniu – utożsamiona z merytoryczną kontrolą zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

Trzeba ponadto zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżąca wyjaśniła zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącej, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczy o tym choćby końcowy *passus* (s. 7) uzasadnienia postanowienia Trybunału z 3 czerwca 2014 r.

Trybunał podtrzymuje również negatywną ocenę argumentów mających potwierdzać zarzut niekonstytucyjności art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę nieprecyzyjnym i niedookreślonym zwrotem. Trybunał ponownie zwraca uwagę na konieczność takiej interpretacji zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”, która uwzględniać będzie zarówno umiejscowienie zaskarżonych przepisów w całym kontekście normatywnym u.s.c., jak i ich *ratio legis*, związane z koniecznością sprawnego, niezagrażającego niezbędnej fachowości funkcjonariuszy celnych, wprowadzenia ich w życie. Zdaniem Trybunału powyższej oceny nie może zmienić odwołanie się przez skarżącą do incydentalnych judykatów sądowych, podjętych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do innego stanu prawnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 316

### POSTANOWIENIE z dnia 3 czerwca 2014 r. Sygn. akt Ts 161/13

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.K. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 5 czerwca 2013 r. reprezentowany przez pełnomocnika K.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 26 stycznia 2010 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Przemyślu, skarżący został mianowany na stopień służbowy młodszego rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 115 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz ust. 5 u.s.c. Skarżący odwołał się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 13 czerwca 2011 r. (nr SC6/0341/738/11/18404/09), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącego nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmował on stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżący wniósł skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 1753/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – zajmowane przez niego stanowisko nie upoważniało do zaliczenia skarżącego do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1181/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącego na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący odwołał się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreślił, że unormowania te zostały w jego przypadku naruszone w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżący upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżący odwołał się również do orzecznictwa sądowego, w tym szczególnie do wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jego sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c. Zdaniem skarżącego nieprecyzyjna i niedokładna konstrukcja tego przepisu narusza wynikające z art. 60 Konstytucji wymogi dotyczące „jednakowej ochrony kandydatów na dane stanowisko zatrudnionych już w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”. Skarżący podkreślił konieczność ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Nawiązując do poglądów doktryny, skarżący zaakcentował konieczność takiego rozumienia prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, które uwzględniać będzie dążenie do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli

przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statuuje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej wskazana wyżej przesłanka dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony nie została spełniona.

Kwestionując art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c., skarżący skonstruował podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 60 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że odwołanie się do treści art. 60 Konstytucji warunkowało dopuszczalność uznania także zasad wywodzonych z art. 2 i art. 32 Konstytucji za podstawę kontroli. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ogólne zasady wyrażone w tych przepisach mogą być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakiego, statuowanego w odrębnych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa podmiotowego zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału odwołanie się przez skarżącego do prawa określonego w art. 60 Konstytucji nie doprowadziło jednak do realizacji opisanego wyżej obowiązku, a tym samym wypełnienia przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istotę niezgodności kwestionowanych przepisów u.s.c. skarżący upatruje w sposobie sformułowania jednej z przesłanek wyznaczających podmiotowy zakres ich zastosowania, a w konsekwencji treść decyzji podejmowanych przez organy Służby Celnej. Przesłankę tę wyznacza określenie „przed dniem wejścia w życie ustawy”, które – w ocenie skarżącego – jest niejednoznaczne i pozwala na jego arbitralną wykładnię. Na potwierdzenie swojego zarzutu skarżący podaje występujące w orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i administracyjnych) przykłady rozstrzygnięć, w których określeniu takiemu została przypisana inna treść, a w konsekwencji także inny zakres zastosowania aniżeli przyjęty przez sądy orzekające w jego sprawie.

Zdaniem Trybunału powyższe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego nie może być jednak uznane za spełniające wymaganie prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Podkreślić trzeba, że sama, skądinąd czysto teoretyczna, możliwość odmiennej – od przyjętej przez organy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji pojęć prawnych zawartych w art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. nie jest jeszcze wystarczającym dowodem na zarzucaną niekonstytucyjną niedookreśloność tych przepisów. W odniesieniu do zaskarżonych unormowań u.s.c. należy bowiem zwrócić uwagę na cały normatywny kontekst, w którym one występują. Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługują w związku z tym wszystkie argumenty, które wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącego. Należy do nich przede wszystkim umiejscowienie kwestionowanych unormowań w przepisach przejściowych u.s.c. i ich specyficzna funkcja, związana z koniecznością uporządkowania stosunków prawnych zastanych w dniu wejścia w życie nowej ustawy i wprowadzenie ich pod rządą nowego aktu prawnego. Trzeba również podkreślić, że rolą unormowań art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. nie było wykreowanie nowego mechanizmu „awansowego” w Służbie Celnej (ten bowiem określony został w innych przepisach u.s.c.), lecz doprowadzenie do sprawnego przekształcenia organizacyjnego związanego ze zmianą statusu prawnego dotychczasowych pracowników urzędów celnych. Tym samym, sugerowana przez skarżącego interpretacja zaskarżonych przepisów u.s.c., aczkolwiek możliwa na gruncie językowym, w pełni zasadnie nie została uznana za zgodną z zasadniczym celem i funkcją tych unormowań. W istocie bowiem zastosowanie art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. odpowiadające oczekiwaniom skarżącego musiałoby być wówczas poprzedzone dogłębną analizą całego przebiegu kariery służbowej każdego funkcjonariusza w celu „odnalezienia” jakiegokolwiek okresu służby (niekoniecznie przypadającego na czas bezpośrednio poprzedzający wejście w życie u.s.c.), który spełniałby przesłanki określone w art. 223 ust. 3 u.s.c. Tymczasem *ratio legis* zaskarżonych przepisów u.s.c. sprowadza się do uporządkowania stanu personalnego Służby Celnej właśnie na dzień wejścia w życie tej ustawy.

Zdaniem Trybunału pobawione racji są również argumenty skarżącego wskazujące zarówno na konieczność należytej weryfikowalności decyzji personalnych podejmowanych przez organy kierownicze Służby Celnej, jak i na wymóg wykładni kwestionowanych przepisów zapewniającej odpowiednią fachowość funkcjonariuszy zatrudnionych w tej strukturze administracji publicznej. W ocenie Trybunału interpretacja art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. – wbrew twierdzeniom skarżącego – bynajmniej nie wywołuje zagrożenia dla realizacji wskazanych wyżej postulatów i oczekiwań.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 317

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 25 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 161/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika K.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona z naruszeniem wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału argumentacja skarżącego mająca potwierdzać zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.s.c. nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim one występują. W ocenie Trybunału proponowany przez skarżącego sposób interpretacji art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. ma wyłącznie charakter teoretyczny, niezgodny z *ratio legis* przepisów przejściowych tego aktu prawnego. Trybunał uznał także za bezpodstawne zgłoszone przez skarżącego zastrzeżenia dotyczące nieweryfikowalności decyzji kadrowych podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań u.s.c.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżący podniósł, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczegółowej części zażalenia skarżący podkreślił samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdził ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazał przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącego podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącego koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżący – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżący przedstawił argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jego ocenie – podważają

negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trzeba zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie zakwestionował zasadności samego powołania przez skarżącego art. 60 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów u.s.c. Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudziło natomiast wyjaśnienie przez skarżącego sposobu naruszenia prawa podmiotowego wyrażonego w tym przepisie Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przytoczone w zażaleniu argumenty, podkreślające samodzielny charakter i „niedyskryminacyjny” zakres zastosowania prawa dostępu do służby publicznej, nie korespondują z zasadniczymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału argumentacja zażalenia odnosząca się do obydwu wskazanych wyżej przesłanek odmowy nie zasługuje na uwzględnienie.

W kontekście zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącego nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zarzutów skargi, w tym zwłaszcza wyjaśnienia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zakwestionowane unormowanie konstytucyjnych wolności i praw (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trybunał podkreśla w związku z tym, że dokonywana na etapie wstępnej kontroli ocena wykonania przez skarżącego obowiązku przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, także w kontekście przesłanki oczywistej bezzasadności, nie może być – jak to czyni skarżący w zażaleniu – utożsamiona z merytoryczną kontrolą zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

Trzeba ponadto zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżący wyjaśnił zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącego, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczy o tym choćby końcowy *passus* (s. 7) uzasadnienia postanowienia Trybunału z 3 czerwca 2014 r.

Trybunał podtrzymuje również negatywną ocenę argumentów mających potwierdzać zarzut niekonstytucyjności art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę nieprecyzyjnym i niedookreślonym zwrotem. Trybunał ponownie zwraca uwagę na konieczność takiej interpretacji zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”, która uwzględniać będzie zarówno umiejscowienie zaskarżonych przepisów w całym kontekście normatywnym u.s.c., jak i ich *ratio legis*, związane z koniecznością sprawnego, niezagrażającego niezbędnej fachowości funkcjonariuszy celnych, wprowadzenia ich w życie. Zdaniem Trybunału powyższej oceny nie może zmienić odwołanie się przez skarżącego do incydentalnych judykatów sądowych, podjętych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do innego stanu prawnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 318

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 czerwca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 162/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.S. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 5 czerwca 2013 r. reprezentowany przez pełnomocnika J.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Poznaniu, skarżący został mianowany na stopień służbowy rachmistrza celnego w korpusie podoficerów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 223 ust. 1 i 5 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 2 lit. e u.s.c. Skarżący odwołał się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 31 sierpnia 2011 r. (nr SC6/0341/418/11/147SC/10), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącego nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmował on stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżący wniósł skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 12 marca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2337/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – zajmowane przez niego stanowisko nie upoważniało do zaliczenia skarżącego do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1402/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącego na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący odwołał się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreślił, że unormowania te zostały w jego przypadku naruszone w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji. Istotę takiego naruszenia skarżący upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżący odwołał się również do orzecznictwa sądowego, w tym szczególnie do wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jego sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c. Zdaniem skarżącego nieprecyzyjna i niedokładna konstrukcja tego przepisu narusza wynikające z art. 60 Konstytucji wymogi dotyczące „jednakowej ochrony kandydatów na dane stanowisko zatrudnionych już w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”. Skarżący podkreślił konieczność ustanowienia odpowiednich gwarancji proceduralnych zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Nawiązując do poglądów doktryny, skarżący zaakcentował konieczność

takiego rozumienia prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji, które uwzględniać będzie dążenie do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a jednocześnie doprowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności. Uprzednie zastosowanie kwestionowanego przepisu wobec skarżącego musi więc prowadzić do wydania orzeczenia, które doprowadziło do bezpośredniej ingerencji w sferę jego praw podmiotowych. Obowiązkiem skarżącego, wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jest przy tym wskazanie sposobu, w jaki zakwestionowane unormowanie naruszyło przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku nabiera szczególnego znaczenia w związku z zasadą wyrażoną w art. 66 ustawy o TK. Zgodnie z nią Trybunał – orzekając – jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że formułując zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, skarżący określa – w sposób wiążący dla Trybunału – podstawę skargi, a więc unormowania Konstytucji, które mają stanowić wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej. Wskazując określone prawa lub wolności winien przedstawić szczegółowe argumenty, uprawdopodobniające tezę o niezgodności przedmiotu skargi z przepisami Konstytucji, które prawa te statują.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej wskazana wyżej przesłanka dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony nie została spełniona.

Kwestionując art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. skarżący skonstruował podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 60 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że odwołanie się do treści art. 60 Konstytucji warunkowało dopuszczalność uznania także zasad wywodzonych z art. 2 i art. 32 Konstytucji za podstawę kontroli. Zgodnie bowiem z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ogólne zasady wyrażone w tych przepisach mogą być podstawą skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący doprecyzuje, w zakresie jakiego, statuowanego w odrębnych przepisach Konstytucji, konkretnego prawa podmiotowego zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. zwłaszcza postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału odwołanie się przez skarżącego do prawa określonego w art. 60 Konstytucji nie doprowadziło jednak do realizacji opisanego wyżej obowiązku, a tym samym wypełnienia przesłanki z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Istotę niezgodności kwestionowanych przepisów u.s.c. skarżący upatruje w sposobie sformułowania jednej z przesłanek wyznaczających podmiotowy zakres ich zastosowania, a w konsekwencji treść decyzji podejmowanych przez organy Służby Celnej. Przesłankę tę wyznacza określenie „przed dniem wejścia w życie ustawy”, które – w ocenie skarżącego – jest niejednoznaczne i pozwala na jego arbitralną wykładnię. Na potwierdzenie swojego zarzutu skarżący podaje występujące w orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i administracyjnych) przykłady rozstrzygnięć, w których określeniu takiemu została przypisana inna treść, a w konsekwencji także inny zakres zastosowania aniżeli przyjęty przez sądy orzekające w jego sprawie.

Zdaniem Trybunału powyższe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego nie może być jednak uznane za spełniające wymaganie prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Podkreślić trzeba, że sama, skądinąd czysto teoretyczna, możliwość odmiennej – od przyjętej przez organy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji pojęć prawnych zawartych w art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. nie jest jeszcze wystarczającym dowodem na zarzucaną niekonstytucyjną niedookreśloność tych przepisów. W odniesieniu do zaskarżonych unormowań u.s.c. należy bowiem zwrócić uwagę na cały normatywny kontekst, w którym one występują. Zdaniem Trybunału na aprobatę zasługują w związku z tym wszystkie argumenty, które wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącego. Należy do nich przede wszystkim umiejscowienie kwestionowanych unormowań w przepisach przejściowych u.s.c. i ich specyficzna funkcja, związana z koniecznością uporządkowania stosunków prawnych zastanych w dniu wejścia w życie nowej ustawy i wprowadzenie ich pod rządą nowego aktu prawnego. Trzeba również podkreślić, że rolą unormowań art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. nie było wykreowanie nowego mechanizmu „awansowego” w Służbie Celnej (ten bowiem określony został w innych przepisach u.s.c.), lecz doprowadzenie do sprawnego



przekształcenia organizacyjnego związanego ze zmianą statusu prawnego dotychczasowych pracowników urzędów celnych. Tym samym, sugerowana przez skarżącego interpretacja zaskarżonych przepisów u.s.c., aczkolwiek możliwa na gruncie językowym, w pełni zasadnie nie została uznana za zgodną z zasadniczym celem i funkcją tych unormowań. W istocie bowiem zastosowanie art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. odpowiadające oczekiwaniom skarżącego musiałoby być wówczas poprzedzone dogłębną analizą całego przebiegu kariery służbowej każdego funkcjonariusza w celu „odnalezienia” jakiegokolwiek okresu służby (niekoniecznie przypadającego na czas bezpośrednio poprzedzający wejście w życie u.s.c.), który spełniałby przesłanki określone w art. 223 ust. 3 u.s.c. Tymczasem *ratio legis* zaskarżonych przepisów u.s.c. sprowadza się do uporządkowania stanu personalnego Służby Celnej właśnie na dzień wejścia w życie tej ustawy.

Zdaniem Trybunału pobawione racji są również argumenty skarżącego wskazujące zarówno na konieczność należytej weryfikowalności decyzji personalnych podejmowanych przez organy kierownicze Służby Celnej, jak i na wymóg wykładni kwestionowanych przepisów zapewniającej odpowiednią fachowość funkcjonariuszy zatrudnionych w tej strukturze administracji publicznej. W ocenie Trybunału interpretacja art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. – wbrew twierdzeniom skarżącego – bynajmniej nie wywołuje zagrożenia dla realizacji wskazanych wyżej postulatów i oczekiwań.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2, a także art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

## 319

### **POSTANOWIENIE** z dnia 25 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 162/13**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika J.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona z naruszeniem wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału argumentacja skarżącego mająca potwierdzać zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów u.s.c. nie uwzględnia kontekstu normatywnego, w jakim one występują. W ocenie Trybunału proponowany przez skarżącego sposób interpretacji art. 223

ust. 3 i 5 u.s.c. ma wyłącznie charakter teoretyczny, niezgodny z *ratio legis* przepisów przejściowych tego aktu prawnego. Trybunał uznał także za bezpodstawne zgłoszone przez skarżącego zastrzeżenia dotyczące nieweryfikowalności decyzji kadrowych podejmowanych na podstawie kwestionowanych unormowań u.s.c.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżący podniósł, że wbrew „pozornie podanej formalnie przyczynie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w istocie postanowienie to w uzasadnieniu merytorycznie odnosi się do przedmiotu skargi i stanowi swoisty »przedsąd« tej skargi”. W szczególowej części zażalenia skarżący podkreślił samodzielny charakter prawa statuowanego w art. 60 Konstytucji. Stwierdził ponadto, że dowodem na dopuszczalność szerokiego rozumienia zwrotu „przed wejściem w życie ustawy” może być orzecznictwo sądowe (wskazał przy tym dwa judykaty Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – odpowiednio z 1995 r. i 2005 r.). Zdaniem skarżącego podważa to stanowisko Trybunału o wyłącznie teoretycznym walorze interpretacji art. 223 ust. 3 i 5 u.s.c. przedstawionej w skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Zarzuty zażalenia skarżącego koncentrują się na dwóch problemach. Po pierwsze, na dopuszczalności przeprowadzenia w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej – jak to określa skarżący – merytorycznej oceny zarzutów skierowanych przeciwko zaskarżonym unormowaniom u.s.c. Po drugie, na dopuszczalności odmiennej – względem przyjętej przez sądy orzekające w sprawie skarżącego – interpretacji zaskarżonego przepisu (w szczególności zaś zawartego w jego treści zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”). W tym kontekście skarżący przedstawił argumenty odwołujące się do orzecznictwa sądowego, które – w jego ocenie – podważają negatywną ocenę tej interpretacji zawartą w postanowieniu Trybunału o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trzeba zauważyć, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie zakwestionował zasadności samego powołania przez skarżącego art. 60 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów u.s.c. Zasadnicze zastrzeżenia Trybunału wzbudziło natomiast wyjaśnienie przez skarżącego sposobu naruszenia prawa podmiotowego wyrażonego w tym przepisie Konstytucji. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że przytoczone w zażaleniu argumenty, podkreślające samodzielny charakter i „niedyskryminacyjny” zakres zastosowania prawa dostępu do służby publicznej, nie korespondują z zasadniczymi przesłankami odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału argumentacja zażalenia odnosząca się do obydwu wskazanych wyżej przesłanek odmowy nie zasługuje na uwzględnienie.

W kontekście zarzucanej w zażaleniu niedopuszczalności przeprowadzania przez Trybunał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli tego środka ochrony stwierdzić należy, że stanowisko skarżącego nie uwzględnia treści przepisów ustawy o TK normujących przebieg tej fazy postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK jedną z przesłanek determinujących wydanie przez Trybunał postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu jest oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie zaistnienia tej przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu oznacza, że Trybunał nie ocenia już tylko wypełnienia określonych warunków formalnych przewidzianych w regulacji konstytucyjnej i ustawowej, lecz przechodzi do następnego etapu – kwalifikacji zarzutów skargi, w tym zwłaszcza wyjaśnienia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zakwestionowane unormowanie konstytucyjnych wolności i praw (por. M. Romańska [red.], *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Warszawa 2012, s. 68 i nast.). W swoim orzecznictwie w sprawach skarg konstytucyjnych Trybunał podkreślał: „[z] oczywistą bezzasadnością mamy zaś do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw. Brak uprawdopodobnienia naruszenia wskazanych praw i wolności przez zaskarżone przepisy, w stopniu, który wskazuje na zasadniczy brak podstaw, określany w art. 47 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jako oczywista bezzasadność skargi, uniemożliwia nadanie skardze biegu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219). Trybunał podkreśla w związku z tym, że dokonywana na etapie wstępnej kontroli ocena wykonania przez skarżącego obowiązku przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, także w kontekście przesłanki oczywistej bezzasadności, nie może być – jak to czyni skarżący w zażaleniu – utożsamiona z merytoryczną kontrolą zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów.

Trzeba ponadto zauważyć, że uwzględnienie powyższej przesłanki już na etapie wstępnej kontroli służy wyeliminowaniu skarg konstytucyjnych, wobec których prowadzenie dalszego postępowania pozbawione jest uzasadnienia ze względu na treść art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w którym ustawodawca nakazuje umorzenie postępowania przez Trybunał w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Podważenie możliwości odniesienia się przez Trybunał (w toku wstępnej kontroli skargi) do sposobu, w jaki skarżący wyjaśnił zarzucane naruszenie konstytucyjnych wolności i praw, nie uwzględnia zatem normatywnych podstaw dla takiego działania, zawartych w przepisach ustawy o TK. Trybunał zauważa również, że niezgodne z treścią zaskarżonego postanowienia jest twierdzenie skarżącego, jakoby przesłanka oczywistej bezzasadności nie była powołana jako podstawa odmowy nadania skardze dalszego biegu. Świadczy o tym choćby końcowy *passus* (s. 7) uzasadnienia postanowienia Trybunału z 3 czerwca 2014 r.

Trybunał podtrzymuje również negatywną ocenę argumentów mających potwierdzać zarzut niekonstytucyjności art. 223 ust. 3 i 4 u.s.c., polegającej na posłużeniu się przez ustawodawcę nieprecyzyjnym i niedookreślonym zwrotem. Trybunał ponownie zwraca uwagę na konieczność takiej interpretacji zwrotu „przed wejściem w życie ustawy”, która uwzględniać będzie zarówno umiejscowienie zaskarżonych przepisów w całym kontekście normatywnym u.s.c., jak i ich *ratio legis*, związane z koniecznością sprawnego, niezagrażającego niezbędnej fachowości funkcjonariuszy celnych, wprowadzenia ich w życie. Zdaniem Trybunału powyższej oceny nie może zmienić odwołanie się przez skarżącego do incydentalnych judykatów sądowych, podjętych przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do innego stanu prawnego.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 320

### POSTANOWIENIE z dnia 15 listopada 2013 r. Sygn. akt Ts 166/13

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.S. w sprawie zgodności: art. 48 § 1 i art. 770 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 6 czerwca 2013 r. A.S. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 48 § 1 i art. 770 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Na podstawie tytułu wykonawczego, którym był wyrok Sądu Okręgowego w Przemyślu – I Wydział Cywilny z 8 listopada 2011 r. (sygn. akt I C 109/11), zaopatrzony w klauzulę wykonalności w dniu 2 sierpnia 2012 r., skarżąca miała uiścić na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Przemyślu kwotę 253,87 zł tytułem kosztów sądowych (wydatków). Wyrokiem tym sąd rozwiązał przez rozwód małżeństwo skarżącej bez orzekania o winie, zatem w dniu uprawomocnienia się tego orzeczenia, 4 czerwca 2012 r. (data oddalenia apelacji od wyroku z 8 listopada 2011 r.), pełnomocnik

skarżącej wystąpił o zwrot 300 zł, tj. połowy opłaty od pozwu uiszczonej przez skarżącą. W dniu 7 sierpnia 2012 r. komornik przy Sądzie Rejonowym w Jarosławiu A.Z. zawiadomiła skarżącą o wszczęciu na rzecz Skarbu Państwa egzekucji 253,87 zł na podstawie wyroku z 8 listopada 2011 r. Skarżąca uiściła tę kwotę 21 sierpnia 2012 r. Następnie, 23 sierpnia 2012 r., złożyła oświadczenie o potrąceniu z należności egzekwowanej przez komornika (wynoszącej 253,87 zł) kwoty 300 zł, stanowiącej połowę uiszczonej przez skarżącą opłaty od pozwu. Postanowieniem z 6 września 2012 r. (sygn. akt Kms 109/12) komornik przy Sądzie Rejonowym w Jarosławiu umorzył postępowanie egzekucyjne prowadzone w sprawie skarżącej i ustalił koszty postępowania egzekucyjnego w wysokości 325,75 zł. Skargę na czynność komornika wniosła skarżąca. Postanowieniem z 19 listopada 2012 r. (sygn. akt I Co 1155/12) Sąd Rejonowy w Jarosławiu – I Wydział Cywilny oddalił skargę. Zażalenie na to orzeczenie oddalił Sąd Okręgowy w Przemyślu – I Wydział Cywilny postanowieniem z 28 lutego 2013 r. (sygn. akt I Cz 57/13).

Zdaniem skarżącej art. 48 § 1 k.p.c. „w zakresie, w jakim nie przewiduje wyłączenia całego sędziiego [raczej: sądu] z mocy samej ustawy i przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu w sytuacji, w której jedną ze stron jest [ten] sąd (Skarb Państwa), przed którym toczy się sprawa i w którym zatrudnieni są sędziowie [orzekający w takiej sprawie]”, narusza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w zw. z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji) oraz przepisem, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Te same zarzuty skarżąca sformułowała wobec art. 770 zdanie pierwsze k.p.c. w zakresie, w jakim „umożliwia [on] zasądzenie od dłużnika zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego w sytuacji, w której wierzyciel (Sąd Okręgowy w Przemyślu) dysponował środkami skarżącej w kwocie przewyższającej dług i miał obowiązek dokonania ich zwrotu, wobec czego mógł w inny sposób zaspokoić przysługującą mu wierzytelność, choćby dokonując potrącenia, tym samym mając możliwość innego zaspokojenia wierzytelności bez konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Złożona skarga konstytucyjna nie spełnia warunków formalnych stawianych jej przez art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wobec czego nie może jej zostać nadany dalszy bieg.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w skardze konstytucyjnej należy wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Oznacza to, że wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną mogą być jedynie te przepisy Konstytucji, które są źródłem praw lub wolności jednostki. Zatem zarzuty naruszenia art. 7 Konstytucji, który jest przepisem ustrojowym, nie może być skutecznie podniesiony w skardze konstytucyjnej.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Trybunał stwierdza, że skarżąca nie wykazała naruszenia swoich konstytucyjnych praw. Trybunał zauważa, że sama skarżąca (w odniesieniu do art. 48 § 1 k.p.c.) przyznaje, iż brak jest podporządkowania orzekającego w danej sprawie sędziiego prezesowi sądu. Jej zarzuty mają charakter potencjalny, ponieważ twierdzi, że „istniejąca obecnie konstrukcja, dopuszczająca do sytuacji, w której reprezentantem Skarbu Państwa jest prezes sądu, przed którym toczy się postępowanie, może godzić w zasadę bezstronności sądu w jej wymiarze obiektywnym”.

Po pierwsze, skarżąca nie udowodniła, na czym miało polegać naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), równości i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), mimo że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ciążył na niej taki obowiązek. Nie wystarcza samo przywołanie wskazanych przepisów Konstytucji w związku z konstytucyjnym prawem do sądu, zwłaszcza że uzasadnienie zarzutów skargi dotyczy *de facto* naruszenia wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, twierdzenie skarżącej dotyczące sprzeczności zakwestionowanych przepisów z konstytucyjnym prawem do sądu nie ma potwierdzenia w analizowanej sprawie.

Zgodnie z zaskarżonym art. 48 § 1 k.p.c. „[s]ędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy: 1) w sprawach, w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziaływa na jego prawa lub obowiązki; 2) w sprawach swego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia; 3) w sprawach osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli; 4) w sprawach, w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem albo był radcą prawnym jednej ze stron; 5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jako też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator; 6) w sprawach o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, jeżeli brał udział w wydaniu tego orzeczenia”.

Z uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 48 § 1 k.p.c. wynika, że skarżąca – chociaż mogła – nie złożyła wniosku o wyłączenie sędziów na podstawie art. 49 k.p.c. (*iudex suspectus*), ale chciałaby, aby w art. 48 § 1 k.p.c., który dotyczy okoliczności powodujących wyłączenie sędziego z mocy ustawy (*iudex inhabilis*), znajdowała się regulacja skutkująca wyłączeniem całego sądu.

W związku z powyższym Trybunał przypomina, że przy rozpatrywaniu skargi szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesu prawnego skarżących. Możliwe jest to jednak dopiero w przypadku wykazania przez skarżącego minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Skarga konstytucyjna „nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań, popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (zob. postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., Ts 27/97, OTK ZU nr 2/B/1998, poz. 20; 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77 oraz 21 września 2006 r., SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117). Skoro skarżąca nie złożyła wniosku o wyłączenie sędziów na podstawie art. 49 k.p.c., to jej twierdzenie, że wskutek stronniczości sędziów została pozbawiona „prawa do sądu, w tym prawa do sprawiedliwego procesu, w którym sprawa jest rozpatrywana przez bezstronny i niezawisły sąd” jest bezzasadne. Z kolei zarzuty co do braku w art. 48 § 1 k.p.c. regulacji przewidującej wyłączenie całego sądu i przekazanie sprawy sądowi równorzędnemu mają charakter życzenia adresowanego do ustawodawcy. Takie postulaty *de lege ferenda* nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który jest powołany do kontroli hierarchicznej zgodności norm.

Jedynie na marginesie Trybunał wskazuje, że również w innych procedurach nie ma przepisów przewidujących automatyczne wyłączenie sądu. Zawsze należy dokonać wyłączenia poszczególnych sędziów. Przykładowo art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) stanowi, że jeżeli z powodu wyłączenia sędziów rozpoznanie sprawy w danym sądzie jest niemożliwe, sąd wyższego rzędu przekazuje sprawę innemu sądowi równorzędnemu.

W myśl drugiego z zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów, tj. art. 770 zdanie pierwsze k.p.c., dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji. Zdaniem skarżącej przepis ten narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do tego zarzutu, Trybunał stwierdza, że dotyczy on sfery stosowania prawa. Ponadto skarżąca zaniechała dokonania w odpowiednim czasie stosownych czynności, co doprowadziło do wszczęcia wobec niej egzekucji.

Celem wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej jest zbadanie nie tylko formalnej poprawności (spełnienia warunków zawartych w art. 46–48 ustawy o TK), ale także tego, czy wolność lub prawo konstytucyjne, na które powołuje się skarżący, pozostają w odpowiednim związku z zakwestionowanym przepisem, na którego podstawie wydane zostało ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego (zob. postanowienie TK z 24 stycznia 1999 r., Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 8). Należy podkreślić, że „skarga konstytucyjna wedle Konstytucji nie jest skargą »na rozstrzygnięcie« lecz skargą »na przepis«. Gdy przyczyną zarzucanego naruszenia jest niekonstytucyjne zastosowanie lub zinterpretowanie przepisu zgodnego z Konstytucją – skarga nie służy. To kształtuje w szczególny sposób dowodowe powinności skarżącego: nawet bowiem wykazanie istnienia związku koniecznego (typu *conditio sine qua non*) między zarzucanym naruszeniem wolności (praw) konstytucyjnych a rozstrzygnięciem, które ów skutek spowodowało, nie jest tożsame z dowodem, że przyczyną zarzucanego naruszenia jest niekonstytucyjność samego przepisu będącego prawną podstawą rozstrzygnięcia. Niezbędne jest bowiem wykazanie, że związek ten istnieje między brakiem konstytucyjności przepisu a naruszeniem prawa lub wolności” (wyrok TK z 15 października 2002 r., OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65).

Skarżąca takiego związku nie wykazała, ponieważ naruszenie swoich konstytucyjnych praw wiąże nie z treścią, lecz z zastosowaniem w jej sprawie zakwestionowanego art. 770 zdanie pierwsze k.p.c. Stanowi to samoistną przesłankę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w tym zakresie. Nie ulega też wątpliwości, że skarżąca skorzystała z prawa do sądu (i uruchomiła kontrolę instancyjną) w sprawie postanowienia komornika o umorzeniu postępowania egzekucyjnego i ustaleniu kosztów egzekucyjnych.

Należy podkreślić, że sądy powszechne obu instancji nie podzieliły poglądu skarżącej, która twierdziła, że wszczęcie egzekucji było niecelowe, a zatem nie powinna była ona jako dłużnik zwrócić kosztów, które poniósł wierzyciel. Sądy ustaliły bowiem, że skarżąca uiściła zasądzoną od niej kwotę nie przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, ale dopiero po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Ustalenie stanu faktycznego, a w konsekwencji wykładnia przepisów w konkretnej sprawie nie podlegają zaś kognicji Trybunału, który nie jest „sądem faktów”, ale „sądem prawa”.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę na to, że pełnomocnik skarżącej wystąpił z wnioskiem o zwrot połowy opłaty od pozwu, a skarżąca – chociaż mogła – nie złożyła oświadczenia o potrąceniu należnych jej z tego tytułu 300 zł z kwotą 253,87 zł, zasądzoną od skarżącej na rzecz Skarbu Państwa tytułem zwrotu wydatków. Co więcej, jak wynika z uzasadnienia postanowienia sądu II instancji z dnia 28 lutego 2013 r., skarżąca była dwukrotnie

wyzwana do uiszczenia kosztów sądowych w kwocie 253,87 zł. Pierwsze wezwanie, z 13 czerwca 2012 r., zostało doręczone 18 czerwca 2012 r. dorosłemu domownikowi, natomiast ponowne wezwanie – z 12 lipca 2012 r. – zostało doręczone przez dwukrotne awizowanie. Wówczas wierzyciel – Skarb Państwa – wystąpił do komornika o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Prawem (a nie obowiązkiem) wierzyciela było bowiem skorzystać z możliwości potrącenia lub złożyć wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Skarżąca natomiast złożyła oświadczenie o potrąceniu należnej jej kwoty dopiero po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji i uiszczeniu egzekwowanej należności.

Z wyżej przedstawionych powodów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 321

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 21 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 166/13**

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

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 6 czerwca 2013 r. A.S. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 48 § 1 i art. 770 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji.

Postanowieniem z 15 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. Trybunał stwierdził, że zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, który jest przepisem ustrojowym, nie może być skutecznie sformułowany w skardze konstytucyjnej. Trybunał odmówił nadania jej dalszego biegu w zakresie zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji z następujących powodów. Po pierwsze, skarżąca nie udowodniła, na czym miało polegać naruszenie zasad: demokratycznego państwa prawnego, równości i niedyskryminacji, mimo że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ciążył na niej taki obowiązek. Po drugie, skarżąca stwierdziła, że zakwestionowane przez nią przepisy są sprzeczne z konstytucyjnym prawem do sądu, co – w ocenie Trybunału – nie ma potwierdzenia w analizowanej sprawie. Skarżąca nie wystąpiła z wnioskiem o wyłączenie poszczególnych sędziów (na podstawie art. 49 k.p.c.), ale chciałaby, żeby w art. 48 § 1 k.p.c., który dotyczy okoliczności powodujących wyłączenie sędziego z mocy ustawy (*iudex inhabilis*), znajdowała się regulacja skutkująca wyłączeniem całego sądu. Ponadto w badanej sprawie wszczęcie egzekucji było celowe w rozumieniu art. 770 zdanie pierwsze k.p.c., ponieważ pełnomocnik skarżącej wystąpił z wnioskiem o zwrot połowy opłaty od pozwu, a skarżąca – chociaż mogła – nie złożyła oświadczenia o potrąceniu należnych jej z tego tytułu 300 zł z kwotą 253,87 zł, zasądzoną od skarżącej na rzecz Skarbu Państwa tytułem zwrotu wydatków (skarżąca złożyła takie oświadczenie dopiero po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji i uiszczeniu egzekwowanej należności). Po trzecie, sformułowane w skardze zarzuty dotyczące

art. 48 § 1 k.p.c. miały charakter potencjalny, ponieważ skarżąca twierdziła, że „istniejąca obecnie konstrukcja (...) może godzić w zasadę bezstronności sądu w jej wymiarze obiektywnym”. Po czwarte, skarżąca wiązała naruszenie swoich konstytucyjnych praw nie z treścią, lecz z zastosowaniem w jej sprawie zakwestionowanego art. 770 zdanie pierwsze k.p.c.

W zażaleniu z 28 listopada 2013 r. skarżąca podniosła, że Trybunał błędnie ocenił wniesioną przez nią skargę jako dotyczącą stosowania prawa. Zdaniem skarżącej Trybunał nieprawidłowo uznał za nieuzasadnione zarzuty niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. W zażaleniu skarżąca podkreśliła również, że w zakwestionowanym postanowieniu Trybunał nietrafnie ocenił twierdzenia skarżącej o naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jako niemające potwierdzenia w analizowanej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty podniesione w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest jedynie prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia.

Trybunał stwierdza, że skarżąca nie podważyła skutecznie dokonanej w zakwestionowanym postanowieniu oceny, zgodnie z którą zarzuty skargi co do art. 770 zdanie pierwsze k.p.c. dotyczyły niecelowości wszczęcia egzekucji oraz tego, czy skarżąca powinna była jako dłużnik zwrócić koszty, które poniósł wierzyciel. W zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo uznał, że ustalenie stanu faktycznego, a w konsekwencji wykładnia przepisów dokonana w konkretnej sprawie nie podlegają kognicji Trybunału, który nie jest „sądem faktów”, ale „sądem prawa”. Natomiast podstawy odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie art. 48 § 1 k.p.c. nie odnosiły się – jak stwierdził Trybunał – do stosowania prawa, a zatem pierwszy zarzut sformułowany w zażaleniu nie dotyczył tego ostatniego przepisu.

Skarga konstytucyjna nie zawiera uzasadnienia zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Trybunał trafnie ocenił jako niewystarczające samo przywołanie wskazanych przepisów Konstytucji w związku z konstytucyjnym prawem do sądu, zwłaszcza że uzasadnienie zarzutów postawionych w skardze dotyczyło *de facto* naruszenia wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przedstawione w zażaleniu argumenty dotyczące naruszenia zasad: demokratycznego państwa prawnego, równości i niedyskryminacji – jako sformułowane z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – są spóźnione i z tego względu nie podlegają rozpoznaniu przez Trybunał.

Jak skarżąca twierdzi w zażaleniu, „sposób naruszenia kwestionowanych norm konstytucyjnych został w skardze wskazany w sposób (...) dość klarowny i zrozumiały”, a niezgodność art. 48 § 1 k.p.c. z Konstytucją odnosi się do pominięcia prawodawczego. W zaskarżonym postanowieniu z 15 listopada 2013 r. Trybunał prawidłowo ustalił, że argumentacja skarżącej dotycząca art. 48 § 1 k.p.c. opiera się na postulatach *de lege ferenda*. Skarżąca chciałaby, żeby zakwestionowany przepis zawierał obligatoryjne wyłączenie całego sądu. Tymczasem art. 48 § 1 k.p.c. nie przewiduje sytuacji „wyłączenia całego sędziego [raczej: sądu] z mocy samej ustawy i przekazania sprawy innemu sądowi równorzędnemu w sytuacji, w której jedną ze stron jest [ten] sąd (Skarb Państwa), przed którym toczy się sprawa i w którym zatrudnieni są sędziowie [orzekający w takiej sprawie]” (s. 1 skargi). Argumenty przytoczone w skardze konstytucyjnej są zatem postulatami adresowanymi do ustawodawcy i pozostają poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; postanowienie z 8 września 2004 r., SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86; wyroki z 22 marca 2005 r., K 22/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 27 oraz 13 grudnia 2005 r., SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 322

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 sierpnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 168/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.K. w sprawie zgodności:

§ 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz. U. Nr 98, poz. 634) z art. 66 oraz art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez adwokata ustanowionego pełnomocnikiem z urzędu i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 czerwca 2013 r. (data nadania), M.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz. U. Nr 98, poz. 634; dalej: rozporządzenie z 2010 r.) – w zakresie, w jakim, „pozwala [on] na takie jego rozumienie, które umożliwia wykonywanie nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej prawomocną karą ograniczenia wolności, bez poddania osób skazanych obowiązkowi wykonania badań zdrowotnych” – z art. 66 oraz art. 68 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: Skarżąca wystąpiła z powództwem przeciwko Gminie Sosnowiec o zapłatę: 500,00 zł tytułem odszkodowania za doznany rozstrój zdrowia oraz 1000,00 zł tytułem zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych w związku z dopuszczeniem jej do wykonywania, zasądzonych wobec niej, prac społecznych w Centrum Usług Socjalnych i Wsparcia dla Osób Dorosłych z Niepełnosprawnością Intelktualną w Sosnowcu bez przeprowadzenia wstępnych badań lekarskich oraz nieskierowaniu jej na szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Powództwo to zostało oddalone przez Sąd Rejonowy w Sosnowcu – I Wydział Cywilny wyrokiem z 20 lutego 2012 r. (sygn. akt I C 471/11), w którym stwierdził, że pozwana gmina – w świetle § 4 rozporządzenia z 2010 r. – nie miała obowiązku skierowania skarżącej na wstępne badania lekarskie. Apelację skarżącej od powyższego orzeczenia oddalił Sąd Okręgowy w Katowicach – III Wydział Cywilny Odwoławczy wyrokiem z 4 września 2012 r. (sygn. akt III Ca 486/12).

3. Zdaniem skarżącej kwestionowany przepis narusza prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do ochrony zdrowia przez to, że nie przewiduje wobec osoby skierowanej do wykonywania prac społecznych obowiązku wykonania wstępnych badań lekarskich, o których mowa w art. 229 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.).

4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2014 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 4 marca 2014 r.) skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: nadesłanie kopii uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z 4 września 2012 r.; nadesłanie kopii uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego w Sosnowcu z 20 lutego 2012 r.; uzupełnienie uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 66 i art. 68 Konstytucji przez zaskarżony § 4 rozporządzenia z 2010 r.

5. We piśmie procesowym wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 11 marca 2014 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącej nadesłał kopię uzasadnienia wyroku Sądu Rejonowego w Sosnowcu z 20 lutego 2012 r. oraz poinformował, że „uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z 4 września 2012 r., sygn.



III C 486/12, nie zostało sporządzone, ani skarżąca występująca w sprawie osobiście, ani też pełnomocnik pozwanego nie złożyli bowiem w sprawie wniosku o jego sporządzenie w terminie". Ponadto pełnomocnik skarżącej powtórzył argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi oraz oświadczył, że „skarżąca w pełni podtrzymuje uzasadnienie zarzutów przedstawione w treści skargi pełnomocnika z 13 maja 2013 r.”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki określone przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Podstawę do złożenia skargi konstytucyjnej skarżąca wiąże z wydaniem przez Sąd Okręgowy w Katowicach wyroku z 4 września 2012 r., w którym została oddalona jej apelacja od niekorzystnego dla niej wyroku Sądu Rejonowego w Sosnowcu z 20 lutego 2012 r. W uzasadnieniu skargi skarżąca podała, że odpis sentencji wyroku sądu drugiej instancji otrzymała 16 maja 2013 r. Skarga konstytucyjna została natomiast wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 7 lipca 2013 r.

2.1. Działając z urzędu – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK – oraz na podstawie oświadczenie pełnomocnika skarżącej Trybunał ustalił, co następuje: po pierwsze – w terminie przewidzianym przez art. 387 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) skarżąca nie złożyła wniosku o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie jej wyroku sądu drugiej instancji wraz z uzasadnieniem; po drugie – w dniu 2 października 2012 r. skarżąca złożyła do Sądu Rejonowego w Sosnowcu wniosek o przyznanie jej pełnomocnika z urzędu do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej; po trzecie – postanowieniem z 5 marca 2013 r. (sygn. akt I Co 5238/12) Sąd Rejonowy w Sosnowcu – I Wydział Cywilny uwzględnił wniosek skarżącej, a pismem z 2 kwietnia 2013 r. (L.Dz. U/560/13) Okręgowa Rada Adwokacka w Katowicach wyznaczyła adwokata do sporządzenia skargi konstytucyjnej w imieniu skarżącej, zaś pismo to adwokat otrzymał 9 kwietnia 2013 r.; po czwarte – pismem z 29 kwietnia 2013 r. pełnomocnik skarżącej zwrócił się do Sądu Rejonowego w Sosnowcu o przesłanie mu odpisu wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z 4 września 2012 r.; po piąte – 16 maja 2013 r. pełnomocnik otrzymał jedynie kopię sentencji wyroku sądu drugiej instancji.

2.2. W związku z powyższym Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy analizowana skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie.

Jak wynika z uzasadnienia skargi, za początek terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej skarżąca przyjmuje 16 maja 2013 r., czyli dzień, w którym jej pełnomocnik z urzędu otrzymał, na swój wniosek, kopię sentencji wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z 4 września 2012 r. Tymczasem dla rozpatrywanej sprawy istotne jest to, że – jak wynika z ustaleń poczynionych przez Trybunał – po ogłoszeniu (4 września 2012 r.) przez sąd drugiej instancji wyroku skarżąca nie złożyła wniosku o sporządzenie uzasadnienia tego orzeczenia i doręczenia jej wyroku wraz z uzasadnieniem. Oznacza to, że skarżąca – jako strona postępowania – zrezygnowała z uzyskania (otrzymania) w przepisany trybie odpisu orzeczenia, o którym mowa w art. 46 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 2 ustawy o TK.

W przypadku, gdy podmiot inicjujący postępowanie skargowe przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wystąpił w przepisany trybie o sporządzenie uzasadnienia wyroku sądu drugiej instancji, termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna swój bieg w dniu ogłoszenia wyroku (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, a także postanowienia TK z: 6 stycznia 2010 r., Ts 197/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 227 oraz 15 lipca 2013 r., Ts 22/13, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 440).

W związku z powyższym w rozpatrywanej sprawie bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął bieg 4 września 2012 r., czyli w dniu wydania przez Sąd Okręgowy w Katowicach wyroku oddalającego apelację skarżącej. Następnie bieg tego terminu – z mocy art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK – uległ zawieszeniu, ponieważ 2 października 2012 r. skarżąca złożyła do Sądu Rejonowego w Sosnowcu wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej; zawieszenie to ustało w związku z doręczeniem 9 kwietnia 2013 r. adwokat A.Sz. pisma Okręgowej Rady Adwokackiej w Katowicach o wyznaczeniu jej na pełnomocnika skarżącej. To zaś implikuje zastosowanie reguł obliczania terminu do wniesienia skargi, przewidzianych

w art. 111-115 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) w związku z art. 165 § 1 k.p.c. w związku z art. 20 ustawy o TK.

Zgodnie z art. 20 ustawy o TK w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Z kolei art. 165 § 1 k.p.c. w zakresie obliczania terminów odsyła do przepisów prawa cywilnego. Kodeks cywilny stanowi zaś, że: termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia (art. 111 § 1); jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło (art. 111 § 2); termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca (art. 112 zdanie pierwsze); jeżeli termin jest oznaczony na początek, środek lub koniec miesiąca, rozumie się przez to pierwszy, piętnasty lub ostatni dzień miesiąca (art. 113 § 1); termin półmiesięczny jest równy piętnastu dniom (art. 113 § 2); jeżeli termin jest oznaczony w miesiącach lub latach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, miesiąc liczy się za dni trzydzieści, a rok za dni trzysta sześćdziesiąt pięć (art. 114); jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy, termin upływa dnia następnego (art. 115).

2.3. Termin do wniesienia analizowanej skargi rozpoczął bieg 4 września 2012 r. i uległ zawieszeniu dwadzieścia osiem dni później, czyli 3 października 2012 r. (w związku ze złożeniem przez skarżącą wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu). Następnie bieg terminu uległ odwieszeniu 9 kwietnia 2013 r. (w związku z otrzymaniem przez adwokata A.Sz. pisma Okręgowej Rady Adwokackiej o wyznaczeniu jej na pełnomocnika skarżącej) i upłynął sześćdziesiąt trzy dni później, czyli w poniedziałek 10 czerwca 2013 r. Skarżąca wniosła skargę konstytucyjną 7 czerwca 2013 r., a zatem z dochowaniem ustawowego terminu.

3. Przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej skarżąca uczyniła § 4 rozporządzenia z 2010 r., który stanowi: „1. Podmiot [tj. podmiot wyznaczony przez właściwy organ gminy, obowiązany do przyjęcia skazanych w celu wykonywania pracy w rozumieniu § 1 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia] jest obowiązany przyjąć skazanego skierowanego przez sądowego kuratora zawodowego w celu wykonywania pracy, pouczyć go o obowiązku sumiennej pracy oraz konieczności przestrzegania ustalonego w miejscu pracy porządku i dyscypliny. 2. Przy przydziale pracy uwzględnia się wiek skazanego, stan jego zdrowia oraz w miarę możliwości posiadane kwalifikacje. 3. Nie wolno przydzielać: 1) skazanym, którzy w chwili podejmowania pracy nie będą mieli ukończonych 18 lat – prac wzbronionych młodocianym; 2) kobietom – prac szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia. 4. Podmiot jest obowiązany: 1) zapoznać skazanego z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie odpowiednim dla wykonywanej pracy; 2) zapewnić skazanemu bezpieczne i higieniczne warunki pracy, środki ochrony indywidualnej oraz odzież i obuwie robocze, przewidziane na danym stanowisku pracy”.

4. Z uwagi na to, że skarżąca kwestionuje brak w zaskarżonej regulacji prawnej, Trybunał zobligowany był ustalić, czy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zaniechanie czy pominięcie legislacyjne. O ile bowiem zaniechanie prawodawcze rozumiane jako nieuchwalenie (niewydanie) aktu normatywnego wbrew istniejącemu obowiązkowi prawnemu, znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, o tyle pominięcie prawodawcze, polegające na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej, mieści się w zakresie kompetencyjnym tego organu. W tym drugim wypadku Trybunał bada, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211 oraz 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106). Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować.

4.1. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że rozpoznanie merytoryczne analizowanej skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne, gdyż jej przedmiotem jest zaniechanie legislacyjne, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazuje na brak regulacji pozytywnej dotyczącej obowiązku poddania osób skierowanych do wykonywania prac społecznych wstępnym badaniom lekarskim, o których mowa w art. 229 § 1 k.p. Materia ta, jak słusznie zauważa skarżąca, nie została unormowana (w przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących § 4 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna [Dz. U. Nr 56, poz. 544], czy § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 25 sierpnia 1998 r. w sprawie wyznaczania zakładów pracy, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna orzeczonej w zamian nieściągalnej grzywny, szczegółowych obowiązków tych

zakładów w zakresie zatrudniania skazanych i zasad gospodarowania uzyskanymi z tego tytułu środkami oraz przysługujących ulg zakładom, [Dz. U. Nr 113, poz. 720]). Zatem skoro w rozporządzeniu z 2010 r. normodawca całkowicie zaniechał uregulowania wskazanego problemu, to nie sposób przyjąć, że mamy do czynienia jedynie z pominięciem prawodawczym. W rozpatrywanej sprawie nie chodzi bowiem o niepełne – ze względu na wymagania konstytucyjne – uregulowanie pewnych kwestii, lecz o ich całkowite pozostawienie poza regulacją normatywną. Sytuacja prawna skarżącej (oddalenie jej powództwa przez sąd z powodu stwierdzonego braku regulacji normatywnej nakazującej stronie pozwanej skierowanie skarżącej na badania lekarskie) wynika zatem z braku jakichkolwiek przepisów, które dotyczyłyby wskazywanego przez skarżącą problemu.

4.2. W związku z powyższym – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania.

4.3. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że w aktualnym stanie prawnym skarżąca nie została pozbawiona zwykłych środków prawnych do dochodzenia ochrony swoich praw w związku z brakiem wskazywanej przez nią regulacji normatywnej, w wyniku którego doznała ona – jak twierdzi – rozstroju zdrowia. Zgodnie bowiem z art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. przysługuje jej powództwo o naprawienie szkody z tytułu niewydania regulacji normatywnej, a niezgodność z prawem niewydania określonego unormowania stwierdza rozpoznający sprawę sąd powszechny.

5. Niezależnie od stwierdzonej wyżej samoistnej podstawy odmowy Trybunał wskazuje również na inne uchybienia formalne rozpoznawanej skargi.

5.1. Jednym z wzorców konstytucyjnych wskazanych w rozpatrywanej sprawie jest art. 68 Konstytucji.

5.2. Artykuł 68 ustawy zasadniczej nie jest w niniejszej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż dotyczy wyłącznie prawa każdego do ochrony zdrowia (ust. 1) w powiązaniu (zob. L. Garlicki, *op.cit.*) z: zapewnieniem przez władze publiczne obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (ust. 2) oraz szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (ust. 3), obowiązkiem władz publicznych zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobiegania negatywnym skutkom degradacji środowiska (ust. 4), a także z popieraniem przez władze publiczne rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (ust. 5). Z kolei kwestionowany § 4 rozporządzenia z 2010 r. dotyczy kwestii formalnych związanych z przyjęciem do pracy osób mających wykonywać nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną, orzeczoną w zamian za grzywnę, której egzekucja okazała się bezskuteczna.

W związku z powyższym – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze w zakresie badania zaskarżonego przepisu z art. 68 Konstytucji z powodu na niedopuszczalności orzekania.

W związku z powyższym Trybunał postanowił jak w sentencji.

**323****POSTANOWIENIE**  
z dnia 15 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 169/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Bet Mur Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 18 ust. 9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.) z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) podjąć zawieszone postępowanie,**
- 2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 5 czerwca 2013 r. Bet Mur Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 18 ust. 9 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.; dalej: ustawa o s.u.s.) jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą. Decyzją z 23 czerwca 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) ustalił podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za zatrudnionych pracowników skarżącej za okresy wskazane w decyzji, ustalił podstawę wymiaru i kwoty składek na ubezpieczenie zdrowotne za tych pracowników oraz zobowiązał skarżącą do korekty deklaracji rozliczeniowej za kwiecień 2002 r. i skorygowania podstawy wymiaru składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Wyrokiem z 6 marca 2006 r. (sygn. akt IV U 1177/05) Sąd Okręgowy w Tarnowie oddalił odwołanie, które skarżąca złożyła od decyzji ZUS. Wyrokiem z 13 listopada 2007 r. (sygn. akt III AUa 1984/06) Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację skarżącej. Sąd Najwyższy, uznawszy za zasadny zarzut nieważności postępowania, uchylił powyższe wyroki, zniósł postępowanie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Tarnowie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania (wyrok z 6 stycznia 2009 r., sygn. akt I UK 157/08).

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Tarnowie oddalił odwołanie wyrokiem z 21 października 2010 r. (sygn. akt IV U 222/09).

Wyrokiem z 27 października 2011 r. (sygn. akt III AUa 176/11) Sąd Apelacyjny w Krakowie – uznawszy, że skład sądu rozpoznającego sprawę był sprzeczny z przepisami prawa – uchylił zaskarżony wyrok z 21 października 2010 r., zniósł postępowanie w zakresie obejmującym rozprawę z 28 stycznia 2010 r. i 21 października 2010 r. i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Tarnowie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Po kolejnym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w Tarnowie oddalił odwołanie, które skarżąca złożyła od decyzji ZUS z 23 czerwca 2005 r. wyrokiem z 15 lutego 2012 r. (sygn. akt IV U 1019/11). Wyrokiem z 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt III AUa 812/12) Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację skarżącej. Wyrok ten wraz z uzasadnieniem doręczono pełnomocnikowi skarżącej 5 marca 2013 r. Od powyższego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Sprawie nadano sygnaturę I UK 324/13.

Zdaniem skarżącej zawarty w zakwestionowanym art. 18 ust. 9 ustawy o s.u.s. zwrot niedookreślony „najniższa podstawa wymiaru składek” umożliwia organom stosującym prawo jego dowolną interpretację. Przepis ten – jak zarzuciła – narusza zasady: prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

W zarządzeniu z 30 lipca 2013 r. (doręczonym 5 sierpnia 2013 r.) sędzia Trybunału wezwał pełnomocnika skarżącej do: 1) uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, tj. do wskazania, jakie prawa i wolności skarżącej wyrażone w art. 2, art. 7 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze przepis, a także do określenia sposobu ich naruszenia; 2) doręczenia jednego odpisu i czterech kopii wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 29 stycznia 2013 r., wskazanego przez skarżącą jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym; a także 3) podania sygnatury aktu skargi kasacyjnej zawiesz przed Sądem Najwyższym.

Pismem procesowym z 12 sierpnia 2013 r. pełnomocnik odniósł się do zarządzenia. Do pisma dołączył brakujące dokumenty.

Zdaniem skarżącej jeśli – tak jak w sprawie, w związku z którą wniosła skargę do Trybunału – zarzuty niekonstytucyjności dotyczą nieprecyzyjnego zakresu daniny publicznej, to „celowym jest sformułowanie (...) tezy o istnieniu [i naruszeniu] wolności konstytucyjnej o ogólnym charakterze, tj. wolności od obowiązków narzucających przez państwo i wolności od związanej z ich egzekwowaniem działalności władzy publicznej”. Jak zarzuciła skarżąca, zakwestionowany przepis narusza prawo do „ustawowego i zarazem zgodnego z zasadami przyzwoitej legislacji (dostatecznie precyzyjnego), określenia zakresu wymaganej i możliwej do wyegzekwowania przez organy władzy państwowej daniny publicznej, związanej z zatrudnianiem pracowników w ramach prowadzonej przez skarżącą działalności gospodarczej”, oraz „wolność (...) od obowiązku uiszczania i możliwości wyegzekwowania przez organ[y] władzy państwowej daniny publicznej, której zakres nie został dostatecznie precyzyjnie, tj. zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji zapisany w ustawie”. Skarżąca powtórzyła sformułowane w skardze zarzuty, jakoby zawarty w zakwestionowanym art. 18 ust. 9 ustawy o s.u.s. zwrot niedookreślony „najniższa podstawa wymiaru składek” naruszał zasady: prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji) oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Postanowieniem z 10 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), zawiesił postępowanie. W uzasadnieniu postanowienia wskazał, że orzeczenie Sądu Najwyższego może mieć wpływ na ustalenie podstaw wniesienia skargi konstytucyjnej, w szczególności na stwierdzenie naruszenia przysługujących skarżącej konstytucyjnych wolności lub praw.

Postanowieniem z 18 grudnia 2013 r. (sygn. akt I UK 324/13) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Jej wniesienie jest warunkowane spełnieniem przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie o TK. Gdy złożona skarga nie spełnia warunków przewidzianych przez prawo albo postawione w niej zarzuty są oczywiście bezzasadne, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania jej dalszego biegu.

Skarżąca zakwestionowała art. 18 ust. 9 ustawy o s.u.s. w brzmieniu: „Za miesiąc, w którym nastąpiło odpowiednio objęcie ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi lub ich ustanie i jeżeli trwały one tylko przez część miesiąca, kwotę najniższej podstawy wymiaru składek zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc ją przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni podlegania ubezpieczeniu”.

Skarżąca twierdzi, że cytowany przepis jest niekonstytucyjny, ponieważ użyty w nim zwrot niedookreślony „najniższa podstawa wymiaru składek” umożliwia organom stosującym prawo jego dowolną interpretację. Skutkiem tego jest – zdaniem skarżącej – przyjęcie przez Sąd Apelacyjny w Krakowie niekorzystnej dla niej wykładni tego przepisu.

Trybunał zwraca uwagę na to, że stosowanie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych nie może *per se* prowadzić do sformułowania zarzutu niekonstytucyjności. Zwroty te występują w wielu systemach prawnych i ich legalności nie można podważać tylko dlatego, że pozostawiają organom stosującym prawo określoną sferę władzy dyskrecyjnej. Wprawdzie ich użycie prowadzi przesunięcia obowiązku konkretyzacji normy prawnej na etap stosowania prawa, co daje sądom określoną swobodę decyzyjną, jednak – jak wskazał Trybunał w wyroku z 16 stycznia 2006 r. – „krytyka takich rozwiązań powinna koncentrować się nie na samym posługiwaniu się przez przepisy prawa zwrotami niedookreślonymi, ale na tym, czy wprowadzając takie zwroty do porządku prawnego, prawodawca przewidział czytelne, z punktu widzenia ewentualnych odbiorców rozstrzygnięć, mechanizmy kontroli

(także pozaprocessowej) korzystania przez sądy z przyznanej im władzy dyskrecjonalnej” (SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2).

Innymi słowy, zwroty niedookreślone są co do zasady zgodne z Konstytucją, jeśli ich stosowaniu przez sądy towarzyszą określone gwarancje proceduralne, jak jawność postępowania, ujawnienie motywów orzeczenia czy instancyjna kontrola podjętego rozstrzygnięcia. Jak orzekł bowiem Trybunał, „na straży właściwego stosowania (...) normy [skonstruowanej w oparciu o pojęcia ocenne] stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia” (uchwała TK z 6 listopada 1991 r., W 2/91, OTK w 1991 r., poz. 20).

Trybunał zwraca uwagę na to, że w sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę konstytucyjną, miały zastosowanie wszystkie wskazane gwarancje procesowe. W związku z tym za oczywiście bezzasadny należy uznać sformułowany przez nią zarzut, jakoby zakwestionowany w skardze przepis był niekonstytucyjny, ponieważ użyty w nim zwrot niedookreślony umożliwił orzekającym w jej sprawie sądom przyjęcie jego niekorzystnej interpretacji.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że wniesiona skarga nie spełnia także innego warunku przekazania jej do merytorycznej oceny.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko to, które dotyczy wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i te naruszone, określone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub prawa, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Analizowanej skardze należało odmówić nadania dalszego biegu, ponieważ skarżąca nie sformułowała zarzutów naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Żadne z postanowień Konstytucji przywołanych w skardze nie wyraża wolności lub praw podmiotowych, zatem nie może być podstawą skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że przedmiotem rozpoznania w trybie skargowym nie mogą być sformułowane samodzielnie zarzuty naruszenia: zasad wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasad ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Żadna z tych zasad nie jest źródłem konstytucyjnych wolności i praw. W związku z tym zarzut ich naruszenia może być w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia tych postanowień Konstytucji, które są dla skarżących źródłem przysługujących im wolności i praw (w odniesieniu do art. 2 Konstytucji zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60, a także wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji zob. np. wyrok TK z 22 listopada 2004 r., SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107; w odniesieniu do art. 7 Konstytucji zob. np. postanowienie TK z 11 czerwca 2008 r., SK 48/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93).

W skardze konstytucyjnej skarżąca sformułowała zarzuty naruszenia wolności i praw – jak podkreśliła – „o charakterze ogólnym”. W związku z tym Trybunał stwierdza, że nie wskazała ona naruszonych praw, a w konsekwencji nie określiła sposobu ich naruszenia. Analizowana skarga nie spełnia zatem podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – następną samodzielną podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.

## 324

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 2 września 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 172/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.L. w sprawie zgodności:  
art. 523 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z:

- 1) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 183 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 11 czerwca 2013 r. M.L. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 523 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 183 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z 23 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II K 979/11) Sąd Rejonowy w Pile – Wydział II Karny uznał skarżącego za winnego popełnienia przestępstwa z art. 207 § 1 i art. 157 § w zw. z art. 11 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) i wymierzył mu karę 10 miesięcy pozbawienia wolności, której wykonanie zawiesił na okres próby 3 lat, oraz oddał skarżącego w okresie próby pod dozór kuratora sądowego. Skarżący wniósł apelację od tego orzeczenia. Sąd Okręgowy w Poznaniu – IV Wydział Karny Odwoławczy wyrokiem z 19 października 2012 r. (sygn. akt IV Ka 729/12) utrzymał zaskarżony wyrok w mocy. Skarżący wniósł kasację od tego orzeczenia. Zarządzeniem z 28 grudnia 2012 r. przewodniczący IV Wydziału Karnego Odwoławczego odmówił przyjęcia kasacji do rozpoznania. Skarżący wniósł zażalenie na to zarządzenie. Postanowieniem z 21 lutego 2013 r. (sygn. akt V KZ 6/13) Sąd Najwyższy utrzymał w mocy zaskarżone zarządzenie.

W przekonaniu skarżącego kwestionowany art. 523 § 2 k.p.k. jest niezgodny z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), konstytucyjnymi kompetencjami Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Jak twierdzi skarżący, niekonstytucyjność zakwestionowanego art. 523 § 2 k.p.k. polega na tym, że przepis ten wyłącza możliwość złożenia kasacji przez osoby skazane, a więc uznane za winne popełnienia zarzucanego im czynu, którym została wymierzona kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, „przy jednoczesnym umożliwieniu złożenia tego środka osobom skazanym na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia wykonania tej kary”. Ponadto skarżący twierdzi, że art. 523 § 2 k.p.k. nieproporcjonalnie ogranicza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), ponieważ „w stosunku do [grupy osób] błędnie wyodrębnionej na podstawie kryterium, jakim jest wykonanie orzeczonej rzeczywistej kary (...), [przepis ten ogranicza możliwość] skorzystania z nadzwyczajnego środka zaskarżenia [a ograniczenie praw jednostki następuje] na rzecz interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu szybkości i sprawności procesu. Tym samym, w ocenie skarżącego, art. 523 § 2 k.p.k. narusza art. 1 Konstytucji, „która traktuje RP jako dobro wspólne wszystkich obywateli, a więc dobro, w imię którego każdy, a tym bardziej obywatele znajdujący się w tej samej sytuacji prawnej, jest w jakimś stopniu zobowiązany poświęcić interes własny”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna inicjuje procedurę, której celem jest zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego.

Zaskarżony art. 523 § 2 k.p.k. stanowi: „kasację na korzyść można wnieść jedynie w razie skazania oskarżonego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania”.

W skardze konstytucyjnej, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), należy wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Oznacza to, że wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną mogą być jedynie te przepisy Konstytucji, które są źródłem praw lub wolności jednostki. Zarzuty naruszenia art. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji, które są przepisami ustrojowymi, nie mogą być zatem skutecznie podniesione w skardze konstytucyjnej.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 523 § 2 k.p.k. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, skarżący twierdzi, że zakwestionowany przepis zamyka drogę do wniesienia kasacji osobom, które zostały skazane, a którym wykonanie kary pozbawienia wolności zawieszono, przyznaje natomiast taką możliwość osobom skazanym, wobec których nie zawieszono wykonania tej kary, mimo że wszystkie te podmioty posiadają status osoby skazanej.

Powodem odmowy nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym zbadania zgodności art. 523 § 2 k.p.k. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji jest zbędność orzekania. W wyroku z 17 maja 2004 r., SK 32/03 (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 523 § 2 k.p.k. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W powołanej sprawie rozpoznane zostały dwie skargi konstytucyjne, w których podnoszono zarzuty analogiczne do sformułowanych w rozpatrywanej obecnie skardze. Wbrew twierdzeniom skarżącego, nie podał on nowych, niepowoływanych wcześniej argumentów, okoliczności albo dowodów uzasadniających prowadzenie postępowania i wydanie wyroku.

W uzasadnieniu wyroku z 17 maja 2004 r. Trybunał wskazał, że „w przypadku kasacji zwyczajnej szerzy wyłom od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych uzasadniony jest tym, że skoro kasacja ma umożliwić stronom zaskarżenie niekorzystnego dla nich orzeczenia dotkniętego najpoważniejszymi wadami, to w sytuacji, gdy oskarżonemu wymierzono bezwzględną karę pozbawienia wolności, niekorzystne następstwa wadliwego orzeczenia są przezeń odczuwalne znacznie dotkliwiej. Nie stanowi zatem naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa uregulowanie zakładające, że w przypadku sankcji najbardziej dotkliwej, naruszającej wolność człowieka, dopuszczalne jest oparcie kasacji zwyczajnej wnoszonej na korzyść oskarżonego także na zarzucie innych uchybień niż te, które wskazane są enumeratywnie w art. 439 k.p.k., z założenia mniej od nich drastycznych, ale z nimi porównywalnych. Podkreślić bowiem należy, że wymierzenie oskarżonemu bezwzględnej kary pozbawienia wolności stanowi bezpośrednią ingerencję w dobro o szczególnym dla niego charakterze – jego wolność. Mniej drastycznie negatywne następstwa prawomocnego orzeczenia obarczonego uchybieniami stanowiącymi »inne rażące naruszenie prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia« są odczuwalne, gdy wobec oskarżonego orzeczona została inna kara – ograniczenia wolności albo grzywny. Podobnie rzecz się przedstawia z orzeczeniem środka karnego, bądź też odstąpieniem od wymierzenia kary lub środka karnego. Skazanie na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania z punktu widzenia faktycznej ingerencji w wolność skazanego zbliża się w istocie charakterem do kar wolnościowych. Orzeczenie kary o bezwzględnym pozbawieniu wolności jest najbardziej dotkliwe, stąd ryzyko skazania oskarżonego i wymierzenia mu bezwzględnej kary pozbawienia wolności wyrokiem dotkniętym rażącym uchybieniem lub utrzymanie takiego wyroku w mocy przez sąd orzekający w II instancji usprawiedliwia przewidziane w kwestionowanym przepisie zagwarantowanie tej kategorii podmiotów dostępu do kasacji”.

Powyższe wywody, zawarte w uzasadnieniu wyroku stwierdzającego zgodność art. 523 § 2 k.p.k. z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, są jednoznaczną odpowiedzią na sformułowane w rozpatrywanej skardze zarzuty. Okoliczność, że skarżący powołał dodatkowe wzorce kontroli, nie wpływa na stwierdzoną zbędność orzekania. Po pierwsze, wzorce kontroli z art. 183 ust. 1 oraz art. 1 Konstytucji są niedopuszczalne w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, co Trybunał szerzej wyjaśnił we wcześniejszym fragmencie niniejszego uzasadnienia. Po drugie, argumenty skarżącego mające dowodzić, że zakwestionowany przepis narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ różnicuje „sytuację prawną obywateli pozostających *de facto* w identycznym położeniu wobec państwa, które uznało ich za winnych w świetle obowiązującego prawa



karnego, a wymierzając taką samą karę pozbawienia wolności nadało tym samym identyczny status »osoby skazanej«, stanowią w rzeczywistości zarzut naruszenia zasady równości, a nie zarzut nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu. Należy wobec tego stwierdzić, że do tak określonego zarzutu w pełni odnoszą się poczynione wyżej uwagi o zbędności orzekania. Trzeba również przypomnieć, że prawo do kasacji nie jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu (zob. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143). Trybunał w swoim orzecznictwie odrzucił istnienie prawa do trzeciej instancji, wskazując, że art. 45 Konstytucji nie obejmuje ochroną konstruowanego na poziomie konstytucyjnym prawa do trzeciej instancji lub do kasacji (zob. wyrok TK z 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma m.in. miejsce, gdy zakwestionowany przepis prawny był już w innej sprawie przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją. Instytucją, którą w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego, wykształciły orzecznictwo TK i doktryna, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (zob. orzeczenie z 8 listopada 1994 r., P 1/94, OTK ZU z 1994 r., poz. 37 oraz postanowienie TK z 3 października 2001 r., SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218). Zasada ta znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia, natomiast na etapie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej odmawia nadania dalszego biegu skardze. Podsumowując tę część rozważań, Trybunał stwierdza, że zachodzi zbędność orzekania o zgodności art. 523 § 2 k.p.k. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego Trybunał wskazuje, że – jak słusznie podkreślono w wyroku z 17 maja 2004 r. (SK 32/03) – o ile „w przypadku skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności zarzut »innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia« otwiera stronom uprawnionym do wniesienia kasacji na korzyść oskarżonego, w tym zwłaszcza samemu oskarżonemu, ścieżkę kasacyjną niejako bezpośrednio, o tyle w przypadku innego orzeczenia niezadowolona z niego strona może wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania kasacyjnego w trybie kasacji nadzwyczajnej do uprawnionych podmiotów – Rzecznika Praw Obywatelskich lub Prokuratora Generalnego. Kwestionowany art. 523 § 2 k.p.k. nie blokuje więc całkowicie ścieżki kasacyjnej, gdy orzeczenie dotknięte jest innym aniżeli określone w art. 439 k.p.k. rażącym uchybieniem, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, a oskarżonemu nie wymierzono bezwzględnej kary pozbawienia wolności. W sytuacji, gdy oskarżonemu nie wymierzono bezwzględnej kary pozbawienia wolności, w celu korekty uchybień innych niż wskazane w art. 439 k.p.k., a możliwych do podniesienia w skardze kasacyjnej, winien on wystąpić do uprawnionych podmiotów z wnioskiem o uruchomienie postępowania przed Sądem Najwyższym w trybie kasacji nadzwyczajnej. Oceniając kryterium zawarte w kwestionowanym przepisie stwarzające oskarżonemu, którym wymierzono karę najbardziej dolegliwą, bo ingerującą faktycznie w ich wolność, »gwarancję« bezpośredniej drogi do Sądu Najwyższego – uznać je należy za w pełni uzasadnione. Jak już wskazano, dopełnieniem instytucji kasacji zwyczajnej jest kasacja nadzwyczajna. W razie zatem orzeczenia innego aniżeli skazujące na bezwzględną karę pozbawienia wolności kasacja oparta na uchybieniu polegającym na »innym rażącym naruszeniu prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia« na korzyść oskarżonego może być wniesiona przez tzw. podmioty specjalne. To zaś stanowi wystarczającą gwarancję, że orzeczenia dotknięte takim uchybieniem zostaną także wyeliminowane z porządku prawnego”. Skarżący miał więc możliwość zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich lub Prokuratora Generalnego, wskazując na przesłanki wniesienia kasacji nadzwyczajnej.

Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje natomiast, na co trafnie zwrócono uwagę w wyroku z 17 maja 2004 r. (SK 32/03), kwestia decyzji politycznej parlamentu co do wprowadzenia innych przesłanek dostępności kasacji – „ze względu na przyjętą w art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancję postępowania dwuinstancyjnego ustawodawca korzysta bowiem z wolności zarówno co do wyboru modelu postępowania kasacyjnego, jak i ewentualnej modyfikacji kryteriów wyznaczających dostęp do kasacji zwyczajnej poprzez zastąpienie obecnych podstaw kasacyjnych innymi, ich rozszerzenie, bądź też zwężenie, o ile przyjęte kryteria mieścić się będą w porządku konstytucyjnym” (SK 32/03).

Z przedstawionych wyżej powodów, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 325

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 172/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Teresa Liszcz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.L.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 11 czerwca 2013 r. M.L. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 523 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 183 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 2 września 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Powodem odmowy w zakresie zbadania zgodności art. 523 § 2 k.p.k. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji była zbędność orzekania (z powodu wydania wyroku TK z 17 maja 2004 r., SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44, stwierdzającego, że art. 523 § 2 k.p.k. jest zgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto w ocenie Trybunału przywołanie w skardze dodatkowych wzorców kontroli nie wpływa na stwierdzoną zbędność orzekania. Jako przepisy ustrojowe art. 1 Konstytucji (zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli) i art. 183 ust. 1 Konstytucji (określający konstytucyjne kompetencje Sądu Najwyższego) nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Natomiast argumenty skarżącego mające dowodzić, że zakwestionowany przepis narusza art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ odmiennie traktuje „sytuację prawną obywateli pozostających *de facto* w identycznym położeniu wobec państwa, które uznało ich za winnych w świetle obowiązującego prawa karnego, a wymierzając taką samą karę pozbawienia wolności nadało tym samym identyczny status »osoby skazanej«, są w rzeczywistości zarzutem naruszenia zasady równości, a nie zarzutem nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu.

W zażaleniu z 10 września 2013 r. skarżący zakwestionował postanowienie z 2 września 2013 r. Stwierdził, że w skardze konstytucyjnej przytoczył nowe, nieprzywołane wcześniej argumenty. Jak wskazał w uzasadnieniu zażalenia, „w sytuacji wywołanej normą prawną zawartą w zaskarżonym przepisie procedury karnej w sposób nieuprawniony, w oparciu o niedozwolone kryterium, ustawodawca różnicuje podmioty (adresatów normy)”. To – zdaniem skarżącego – świadczy o braku przesłanki zbędności orzekania w rozpatrywanej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest jedynie prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

Jak trafnie wskazał Trybunał w uzasadnieniu przywołanego już wyroku z 17 maja 2004 r., „lektura zaskarżonego przepisu [art. 523 § 2 k.p.k.] w związku z art. 523 § 4 k.p.k. wskazuje, że ograniczenie w nim zawarte nie ma charakteru bezwzględnie. Nie dotyczy ono bowiem kasacji wniesionej z powodu uchybień wymienionych w art. 439 kpk oraz w wypadku określonym w art. 521 k.p.k. Wyłączenie z zakresu kwestionowanego art. 523

§ 2 kpk sytuacji, gdy kasacja zostaje wniesiona z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k., wiąże się ściśle z podstawami kasacyjnymi. Wskazuje je art. 523 § 1 k.p.k., stanowiąc, iż kasacja może być wniesiona bądź z powodu uchybień wskazanych w art. 439 k.p.k. bądź też z powodu innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, z tym że nie można jej wnieść wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Ograniczenie wynikające z kwestionowanego przepisu nie dotyczy zatem kasacji stron, w której powołano się na tzw. bezwzględne podstawy kasacyjne wskazane w art. 439 k.p.k. Stanowią one uchybienia szczególnej rangi. Z pomieszczeniem danego uchybienia w katalogu bezwzględnych podstaw kasacyjnych ustawodawca wiąże bowiem niewzruszalne domniemanie, iż uchybienie takie miało wpływ na treść zapadłego orzeczenia. (...) Przewidziane przez zaskarżony przepis ograniczenie dopuszczalności wnoszenia kasacji ze względu na rodzaj kary orzeczonej wobec sprawcy nie dotyczy również kasacji nadzwyczajnej (kasacji podmiotów specjalnych), tj. sytuacji, gdy kasacja wnoszona jest przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Ograniczenie wynikające z art. 523 § 2 k.p.k. dotyczy zatem wyłącznie tzw. kasacji zwyczajnej, tj. kasacji, do wystąpienia z którą uprawnione są strony postępowania, wnoszonej na korzyść oskarżonego, i to takiej tylko, która oparta jest na zarzucie rażącego naruszenia prawa mającego wpływ na treść orzeczenia innego niż wskazane w art. 439 k.p.k.”.

Wbrew twierdzeniom zawartym w zażaleniu na postanowienie Trybunału z 2 września 2013 r., argumentacja skarżącego, zgodnie z którą „w świetle zasady równości obywatele znajdujący się w identycznym położeniu wobec państwa, jako osoby skazane mają prawo do identycznej drogi nadzwyczajnej (...)”, jest powtórzeniem zarzutów rozpatrywanych w sprawie o sygn. SK 32/03.

W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie o sygn. SK 32/03 Trybunał podkreślił, że „główny zarzut sformułowany w obydwu rozpoznawanych w niniejszym postępowaniu skargach konstytucyjnych dotyczy niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 i 42 ust. 2 Konstytucji. Skarżący, uzasadniając sprzeczność zaskarżonego przepisu z tak określonym wzorcem kontroli, wskazują, iż niekonstytucyjność ograniczenia zawartego w art. 523 § 2 k.p.k. polega na pozbawieniu ich prawa do kontroli kasacyjnej w sensie możliwości podjęcia obrony przed zarzutami wskazanymi w akcie oskarżenia przed Sądem Najwyższym rozpoznającym kasację. Oskarżeni, którym wymierzona została kara pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, mają taką możliwość, pomimo tożsamości możliwego do podniesienia przez obydwie grupy tych podmiotów zarzutu »innego rażącego naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia«. W tym zakresie skarżący podnoszą, iż skoro ustawodawca zdecydował się podwyższyć minimalny standard dwuinstancyjnego postępowania, który wymagany jest przez Konstytucję, o instancję kasacyjną, to pozbawienie prawa do kasacji tych obywateli, którzy pomimo tego samego charakteru zarzutu rażącego naruszenia prawa, »nie osiągnęli określonego pułapu sankcji karnej«, godzi w zasadę równości wobec prawa”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że skarżący nie podważył dokonanego w zakwestionowanym postanowieniu ustalenia dotyczącego zbędności orzekania.

W zażaleniu skarżący nie zakwestionował tego, że w ocenie Trybunału art. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Nie odniósł się także do przesłanek odmowy nadania dalszego biegu skardze w zakresie oceny zarzutów naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zwalnia to Trybunał z kontroli postanowienia z 2 września 2013 r. w tym zakresie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 7 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 326

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 10 października 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 186/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.S. w sprawie zgodności:  
art. 71 ust. 1 pkt 2 i art. 103 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r.  
Nr 243, poz. 1623, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 czerwca 2013 r. A.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 71 ust. 1 pkt 2 i art. 103 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim „pozwalają na stosowanie w sposób blankietowy nowej regulacji (art. 71 ustawy prawo budowlane z 1994 r.) do sytuacji zaistniałych pod rządami ustawy prawo budowlane z 1974 r.”, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą. Decyzją z 21 grudnia 2010 r. (nr 218/2010) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Mazowieckim umorzył postępowanie w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu, w którym skarżący prowadzi działalność gospodarczą. Po rozpatrzeniu odwołania od rozstrzygnięcia organu administracyjnego I instancji Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi – decyzją z 31 stycznia 2011 r. (nr 60/2011) uchylił decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z 7 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 362/11) oddalił skargę na decyzję Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego w Łodzi. Wyrokiem z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt II OSK 1983/11) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od orzeczenia WSA w Łodzi.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane art. 71 ust. 1 pkt 2 i art. 103 prawa budowlanego naruszają zasadę zaufania obywateli do obowiązującego prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej przez ingerencję w interesy w toku. Skarżący twierdzi także, że przepisy te godzą w prawo własności, gdyż ograniczają właścicielowi prawo do zmiany sposobu korzystania z niej zgodnie z jej przeznaczeniem.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. pełnomocnika skarżącego wezwano do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, m.in. wyjaśnienia, czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 2013 r. rozstrzyga ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącego.

W piśmie procesowym z 4 sierpnia 2013 r. skarżący ustosunkował się do tego zarządzenia, nie wyjaśnił jednak, czy w rozpatrywanej sprawie doszło do ostatecznego ukształtowania jego praw podmiotowych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest więc uczynienie jej przedmiotem wyłącznie tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego. Wniesienie skargi konstytucyjnej musi zatem zostać poprzedzone wydaniem indywidualno-konkretnego aktu kończącego postępowanie w danej sprawie. Powyższy wymóg można dekodować także z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

(Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z tym przepisem skargę konstytucyjną można wnieść dopiero po „wyczerpaniu przysługującej w sprawie drogi prawnej”. Gdy w sprawie skarżącego, w ramach przysługującej mu drogi prawnej, postępowanie nadal się toczy, nie można przyjąć, że doszło w niej do wydania orzeczenia spełniającego wymóg określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia zatem wspomnianych warunków.

Z materiału procesowego rozpatrywanej skargi wynika, że postępowanie administracyjne w sprawie skarżącego nie zostało zakończone. Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi nakazał bowiem podległemu mu Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Mazowieckim ponownie rozpatrzyć sprawę. Skarżący nie wyczerpał więc przysługującej mu drogi prawnej. Postępowanie administracyjne będzie się ponownie toczyło przed organami, a być może także przed sądami administracyjnymi, dlatego wniesienie skargi konstytucyjnej musi być uznane za przedwczesne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK – odmawia nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 327

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 23 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 186/13**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Mirosław Granat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 czerwca 2013 r. A.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 71 ust. 1 pkt 2 i art. 103 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane) w zakresie, w jakim „pozwalają na stosowanie w sposób blankietowy nowej regulacji (art. 71 ustawy prawo budowlane z 94 r.) do sytuacji zaistniałych pod rządami ustawy prawo budowlane z 1974 r.”, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego art. 71 ust. 1 pkt 2 i art. 103 prawa budowlanego naruszają zasadę zaufania obywateli do obowiązującego prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej przez ingerencję w interesy w toku. Skarżący twierdzi także, że przepisy te godzą w prawo własności, gdyż ograniczają właścicielowi prawo do zmiany sposobu korzystania z własności zgodnie z jej przeznaczeniem.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r. pełnomocnika skarżącego wezwano do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, m.in. wyjaśnienia, czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2013 r. (sygn. akt II OSK 1983/11) rozstrzyga ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącego.

W piśmie procesowym z 4 sierpnia 2013 r. pełnomocnik skarżącego ustosunkował się do tego zarządzenia, nie wyjaśnił jednak, czy w rozpatrywanej sprawie doszło do ostatecznego ukształtowania praw podmiotowych skarżącego.

Postanowieniem z 10 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Zdaniem Trybunału skarga nie spełniała przesłanek, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), gdyż postępowanie administracyjne w sprawie skarżącego nie zostało zakończone, a wniesienie skargi było przedwczesne.

Na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącego złożył, w ustawowym terminie, zażalenie. Stwierdził w nim, że zaskarżone orzeczenie jest nadmiernie rygorystyczne. Jego zdaniem wyrok NSA doprowadził do ostatecznego ukształtowania praw podmiotowych skarżącego. Pełnomocnik zauważył także, że „ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach skarżącego jest współkształtowane przez wyrok WSA z 7 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Łd 362/11 oraz wyrok WSA z 20 maja 2008 r., sygn. II SA/Łd 255/08”. W zażaleniu odwołał się także do art. 35 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), rozumianego w ten sposób, że Europejski Trybunał Praw Człowieka może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich adekwatnych środków odwoławczych przewidzianych przez prawo wewnętrzne. Zdaniem pełnomocnika toczące się w sprawie skarżącego postępowanie „może jedynie doprowadzić do wydania kolejnego rozstrzygnięcia w oparciu o niekonstytucyjną (...) regulację prawną”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

W zakwestionowanym postanowieniu Trybunał trafnie ustalił, że skarżący nie uzyskał ostatecznego rozstrzygnięcia o swych prawach i złożył skargę konstytucyjną przedwcześnie.

Trybunał przypomina, że jedną z cech skargi konstytucyjnej jest jej subsydiarność. To oznacza, że skarga nie może być rozpoznana tak długo, jak długo toczą się postępowania zarówno przed organami administracyjnymi, jak i przed sądami administracyjnymi. Taki charakter skargi wynika z regulacji konstytucyjnej i ustawowej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej – *verba legis* – orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Regulacja ta pozostaje w związku z konstytucyjnymi kompetencjami sądownictwa (art. 177 i art. 184), a także z podmiotowym prawem do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Dopuszczenie ingerencji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezakończoną ostatecznie przez organy lub sądy mogłoby oznaczać, że Trybunał korzysta z uprawnień niemieszczących się w jego kognicji.

To samo wynika z treści art. 46 ust. 1 ustawy o TK, który uzależnia złożenie skargi konstytucyjnej od uzyskania przez skarżącego ostatecznego orzeczenia w sprawie. Przepis wyraża konstytucyjną zasadę, w myśl której wniesienie skargi konstytucyjnej jest przedwczesne, gdy istnieje jeszcze możliwość rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym. Z tych względów Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że w sprawach, w których została już wydana „ostateczna decyzja administracyjna” w rozumieniu art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.), a w których istnieje jeszcze możliwość wniesienia na nią skargi do sądu administracyjnego, decyzji takiej nie można traktować jako „ostatecznego orzeczenia” w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Stanowisko to odnosi się także do sytuacji, w której skarżący uzyskał dopiero decyzję administracyjną organu I instancji. Nie można więc wnieść skargi bez poprzedzającego ją postępowania sądowego lub administracyjnego i przed dokonaniem końcowego merytorycznego rozstrzygnięcia w tych postępowaniach (zob. postanowienia TK z: 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 17 oraz 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

W przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny – wyrokiem z 19 lutego 2013 r. – oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Łodzi z 7 czerwca 2011 r., w którym sąd administracyjny I instancji za trafną uznał decyzję z 31 stycznia 2011 r. (nr 60/2011) Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi uchylającą decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i przekazującą mu sprawę do ponownego rozpoznania. Stan faktyczny i prawny sprawy powstały w wyniku wydania orzeczenia rodzi po stronie organu administracyjnego obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy, tym samym wniesienie skargi konstytucyjnej jest przedwczesne.

Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że rolą skarżącego nie jest dokonywanie oceny, czy wniesienie środków odwoławczych jest zasadne. Musi on – przed wniesieniem skargi – wykorzystać przysługujące mu środki proceduralne w celu doprowadzenia do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

W zażaleniu pełnomocnik skarżącego nawiązuje do art. 35 konwencji rozumianego w ten sposób, że Europejski Trybunał Praw Człowieka może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu skutecznych i adekwatnych środków odwoławczych, przewidzianych przez prawo wewnętrzne. Stanowisko to jest trafne. Trudno przy tym o bardziej adekwatny i skuteczny krajowy środek odwoławczy niż ostateczne orzeczenie o konstytucyjnych prawach skarżącego, w którym organy, a następnie sądy władczo ukształtują sytuację prawną skarżącego.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – nie uwzględnił zażalenia.

## 328

### **POSTANOWIENIE** z dnia 8 listopada 2013 r. **Sygn. akt Ts 196/13**

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

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.D. w sprawie zgodności: art. 505<sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 505<sup>6</sup> § 2; art. 505<sup>7</sup>; art. 505<sup>10</sup> § 1, 2 i 3; art. 505<sup>11</sup> § 1 oraz art. 505<sup>12</sup> § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 lipca 2013 r. R.D. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 505<sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 505<sup>6</sup> § 2; art. 505<sup>7</sup>; art. 505<sup>10</sup> § 1, 2 i 3; art. 505<sup>11</sup> § 1 oraz art. 505<sup>12</sup> § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną skarżący wniósł w związku z następującą sprawą. Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z 31 stycznia 2011 r. Sąd Rejonowy w Świnoujściu – Wydział I Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy w Świnoujściu) zobowiązał m.in. skarżącego (jako jednego z pozwanych) do tego, by w terminie dwóch tygodni od doręczenia mu tego nakazu solidarnie zapłacił powódce żadaną przez nią kwotę wraz z odsetkami i kosztami procesu lub wniósł sprzeciw. Żadaną kwotą była nieuiszczona należność związana z najmem lokalu mieszkalnego. Od nakazu zapłaty skarżący wniósł sprzeciw.

Wyrokiem z 17 stycznia 2012 r. (sygn. akt I C 31/12) Sąd Rejonowy w Świnoujściu zasądził solidarnie m.in. od skarżącego na rzecz powódki kwotę 8000,00 zł wraz z ustawowymi odsetkami, a także rozstrzygnął o kosztach procesu. Wyrokiem z 27 listopada 2012 r. (sygn. akt II Ca 455/12) Sąd Okręgowy w Szczecinie – II Wydział Cywilny Odwoławczy (dalej: Sąd Okręgowy w Szczecinie) oddalił apelację skarżącego i orzekł o kosztach zastępstwa procesowego przed sądem drugiej instancji. Wyrok ten, wskazany przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie, został mu doręczony wraz z uzasadnieniem 21 grudnia 2012 r. W dniu 7 stycznia 2013 r. skarżący wystąpił do Sądu Rejonowego w Świnoujściu z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Postanowieniem z 21 marca 2013 r. (sygn. akt I Co 35/13) sąd ustanowił dla skarżącego radcę prawnego z urzędu. Pismem z 27 marca 2013 r. (znak: L.dz. 963/2013), doręczonym 16 kwietnia 2013 r., Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie (dalej: OIRP w Szczecinie) wyznaczyła pełnomocnika.

Skarżący zarzucił, że zakwestionowane przepisy uniemożliwiły rzetelne, a tym samym sprawiedliwe rozpatrzenie jego sprawy w postępowaniu uproszczonym.

W zarządzeniu z 6 sierpnia 2013 r. (doręczonym 13 sierpnia 2013 r.) sędzia Trybunału wezwał pełnomocnika skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, tj. podania daty doręczenia skarżącemu wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 27 listopada 2012 r.; przedstawienia dokładnego stanu faktycznego, w związku z którym skarżący wniósł skargę; wskazania, jakie prawa i wolności skarżącego wyrażone w art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji zostały naruszone; dokładnego wyjaśnienia, w jaki sposób zakwestionowane w skardze przepisy naruszają prawa i wolności skarżącego; a także doręczenia czterech kopii skargi konstytucyjnej.

W piśmie procesowym z 20 sierpnia 2013 r. (data nadania) pełnomocnik odniósł się do zarządzenia. Wyjaśnił, że zdaniem skarżącego art. 505<sup>1</sup> pkt 1 i 2 k.p.c., przez to, że ustala kategorię spraw, do których stosuje się przepisy dotyczące postępowania uproszczonego, odmiennie traktuje sytuację procesową pozwanego w postępowaniu uproszczonym i sytuację procesową pozwanego w postępowaniu zwykłym. Przepis ten narusza zatem wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa. Artykuł 505<sup>10</sup> § 1, 2 i 3 oraz art. 505<sup>11</sup> k.p.c. naruszają natomiast – jak twierdzi skarżący – konstytucyjną zasadę sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Pierwszy z nich – przez to, że umożliwia rozpoznanie apelacji na posiedzeniu niejawnym przez jednego sędziego. Drugi natomiast – przez to, że uniemożliwia uczestnikowi postępowania uproszczonego przeprowadzenie postępowania dowodowego z wyjątkiem dowodu z dokumentu. Z kolei art. 505<sup>9</sup> (nieprzywołany w skardze) i art. 505<sup>12</sup> § 3 k.p.c. naruszają prawo skarżącego do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę 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”. Wspomniane zasady korzystania z tego środka ochrony praw i wolności precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 46 ust. 1 tej ustawy skarżący może wnieść skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w terminie trzech miesięcy od doręczenia mu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W związku z tym, że skarżący podjął działania zmierzające do uzyskania pomocy prawnej z urzędu, istotnego znaczenia nabiera także unormowanie art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK, który stanowi, że „[d]o czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku [w tej sprawie] nie biegnie termin przewidziany w art. 46 ust. 1 [ustawy o TK]”.

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowaną skargę konstytucyjną skarżący wniósł z przekroczeniem terminu.

2.1. Jak wynika ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze, odpis ostatecznego orzeczenia, tj. wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 27 listopada 2012 r., został doręczony skarżącemu 21 grudnia 2012 r. Następnego dnia rozpoczął bieg termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wystąpienie przez skarżącego (7 stycznia 2013 r.) z wnioskiem, o którym mowa w art. 48 ust. 2 ustawy o TK, spowodowało zawieszenie tego terminu. Trwało ono do 16 kwietnia 2013 r., tj. do dnia, w którym pełnomocnik skarżącego odebrał pismo OIRP w Szczecinie, wydane w celu wykonania postanowienia Sądu Rejonowego w Świnoujściu z 21 marca 2013 r.

2.2. W myśl art. 20 ustawy o TK w sprawach w niej nieuregulowanych do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Z powodu braku odrębnej regulacji w ustawie o TK termin, o którym mowa



w art. 46 ust. 1 oraz art. 48 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy, powinno się obliczyć na podstawie unormowań zawartych w k.p.c., a w myśl odesłania wynikającego z art. 165 § 1 k.p.c. – na podstawie przepisów prawa cywilnego. Zgodnie zaś z art. 114 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) jeżeli termin jest oznaczony w miesiącach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, za miesiąc przyjmuje się 30 dni.

2.3. Skarżący wniósł rozpatrywaną skargę konstytucyjną 4 lipca 2013 r., a zatem z przekroczeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Należy bowiem zauważyć, że od doręczenia skarżącemu ostatecznego orzeczenia do wystąpienia przez niego z wnioskiem do sądu rejonowego upłynęło 17 dni, natomiast od dnia doręczenia pełnomocnikowi pisma OIRP w Szczecinie do wniesienia skargi – 79 dni. Zatem od dnia doręczenia ostatecznego orzeczenia skarżącemu do dnia wniesienia przez niego skargi (nie licząc okresu zawieszenia) minęło 96 dni.

Powyższa okoliczność jest – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

3. Niezależnie od tego Trybunał stwierdza, że kwestia zgodności z Konstytucją przepisów k.p.c. dotyczących procedury rozpoznawania spraw w postępowaniu uproszczonym była przedmiotem dwóch spraw Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118). Trybunał odniósł się tam do rzetelności unormowań dotyczących postępowania apelacyjnego. Celem nowelizacji k.p.c. dokonanej ustawą z 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554, ze zm.), która wprowadziła do procedury cywilnej postępowanie uproszczone, było „ograniczenie barier dostępu do sądu oraz uproszczenie i usprawnienie postępowania w sprawach drobnych, zwłaszcza – tzw. konsumenckich”. Trybunał podkreślił, że „[w]prowadzenie przepisów o postępowaniu uproszczonym »wychodzi naprzeciw wielu problemom wiążącym się ze stale rosnącym napływem spraw do sądów, z przedłużaniem się okresu ich załatwiania oraz – wynikającymi także z innych przyczyn – utrudnieniami w uzyskaniu ochrony prawnej« (J. Gudowski, [w:] *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, część pierwsza, t. I, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 2002, s. 1108). Założeniom tym podporządkowane są poszczególne postanowienia nowej regulacji, zawarte w art. od 505<sup>1</sup> do 505<sup>13</sup> k.p.c.”. Zdaniem Trybunału „dostosowanie procedur do różnych rodzajów spraw jest swego rodzaju znakiem czasu, charakterystycznym dla wszystkich demokratycznych państw, w których ochroną sądową obejmuje się coraz szerszy zakres ludzkiej aktywności”. Trybunał odniósł się zarówno do kwestii rzetelności przepisów dotyczących rozpoznania apelacji, jak i do kwestii koncentracji materiału dowodowego. Według Trybunału ze względu na wyżej wskazane przesłanki apelacja w postępowaniu uproszczonym (oraz przebieg tego postępowania) może różnić się od apelacji w jej podstawowym kształcie, ale to nie prowadzi do naruszenia zasady równości. Orzeczenie w sprawie SK 10/03 usunęło niekonstytucyjne ograniczenie przedmiotowego zakresu apelacji. Wyrok w sprawie SK 34/06 rozstrzygnął natomiast kwestię rzetelności procedury rozpoznania apelacji w odniesieniu do zasady jawności.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w kontekście przytoczonych argumentów sformułowane w skardze zarzuty naruszenia praw skarżącego należy uznać za oczywiście bezzasadne. Co więcej, skarżący nie dowiódł, że w sprawie, w związku z którą wniósł skargę, w ogóle doszło do naruszenia prawa do sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Trybunał zauważa, że sąd rozpoznał apelację skarżącego na rozprawie, wyrok ogłosił publicznie, i orzeczenie uzasadnił. Niezrozumiały jest zatem zarzut niejawności i nierzetelności rozpoznania sprawy skarżącego. Trybunał zwraca uwagę również na to, że jeden z zakwestionowanych w skardze (uzasadnieniu) przepisów, tj. art. 505<sup>10</sup> § 3 k.p.c., Trybunał uznał za niekonstytucyjny w wyroku z 2 października 2006 r. (SK 34/06). Przepis ten utracił moc obowiązującą 13 października 2006 r., a zatem nie mógł kształtować sytuacji skarżącego w sprawie, w związku z którą wniósł on skargę.

Powyższa okoliczność jest – w myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – kolejną podstawą odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

## 329

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 8 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 196/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Miroslaw Granat – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej R.D.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 lipca 2013 r. reprezentowany przez pełnomocnika z urzędu R.D. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 505<sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 505<sup>6</sup> § 2; art. 505<sup>7</sup>; art. 505<sup>10</sup> § 1, 2 i 3; art. 505<sup>11</sup> § 1 oraz art. 505<sup>12</sup> § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 32 ust. 1 i 2; art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2; art. 45 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Postanowieniem z 8 listopada 2013 r., doręczonym pełnomocnikowi 25 listopada 2013 r., Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, uznawszy, że skarżący wniósł ją po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał stwierdził także, że zarzuty sformułowane w skardze są oczywiście bezzasadne, oraz że skarżący nie dowiódł, iż w sprawie, w związku z którą zainicjował postępowanie przed Trybunałem, doszło do naruszenia prawa do sprawiedliwego i rzetelnego rozpoznania sprawy. Trybunał zwrócił również uwagę na to, że jeden z zakwestionowanych przepisów, tj. art. 505<sup>10</sup> § 3 k.p.c., został już uznany za niekonstytucyjny w wyroku z 2 października 2006 r. (SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118), a zatem nie kształtował sytuacji skarżącego w sprawie, w związku z którą złożył on skargę do Trybunału.

8 listopada 2013 r. (data nadania) skarżący wniósł do Trybunału pismo zatytułowane „Wniosek o wstrzymanie wykonalności wyrok[ów, tj. wyroku Sądu Rejonowego w Świnoujściu – Wydział I Cywilny z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt I C 31/12 i wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie – II Wydział Cywilny Odwoławczy z 27 listopada 2012 r., sygn. akt II Ca 455/12] do czasu rozpatrzenia skargi”. W załączeniu skarżący nadesłał kopię pisma zatytułowanego „Skarga[.] Zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa[.] Zawiadomienie o torturowaniu ofiar przestępstwa”.

W zażaleniu z 2 grudnia 2013 r. skarżący zaskarżył postanowienie Trybunału w całości. Wyjaśnił, że wniesienie skargi po terminie wskazanym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK było wynikiem poczucia krzywdy, jakiej doznał wskutek orzeczeń wydanych w jego sprawie oraz niewłaściwej organizacji pracy w sądach. Skarżący krytycznie odniósł się do pozostałych podstaw odmowy.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). W szczególności bada, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Zdaniem skarżącego niedochowanie terminu do wniesienia skargi jest wynikiem między innymi złej organizacji pracy w sądach, a on nie może ponosić konsekwencji tego stanu rzeczy.

Skarżący nie uwzględnia tego, że wskazany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK termin do wniesienia skargi konstytucyjnej jest nieprzywracalnym terminem prawa materialnego. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że „termin ten ogranicza w czasie możliwość dokonania czynności proceduralnej, niezbędnej (choć niewystarczającej) do wywołania skutku materialnoprawnego w postaci stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Naruszenie tego terminu wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 4 marca 2008 r., Ts 223/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 119; zob. także postanowienie TK z 21 marca 2013 r., SK 32/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 37).

Skoro skarżący wniósł skargę po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, to postanowieniem z 8 listopada 2013 r. Trybunał prawidłowo odmówił nadania jej dalszego biegu.

4. Zdaniem skarżącego przywołane w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia orzecznictwo Trybunału (tj. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 oraz 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118) służy jedynie „organizacji pracy sądów (...), natomiast nie ma żadnego odniesienia do sytuacji obywateli i naruszenia ich praw konstytucyjnych. (...) Obywatela nie interesuje problem pracy sądu (...), chce on mieć dostęp do tzw. sprawiedliwego sądu, który rzetelnie i obiektywnie załatwi w rozsądnym terminie jego sprawę”. Trybunał stwierdza, że tego typu argumenty nie podważają pozostałych podstaw odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu. Nie wnoszą do sprawy żadnych merytorycznych treści, są jedynie polemiką z ustaleniami przedstawionymi w zaskarżonym postanowieniu i w orzeczeniach w nim przywołanych.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, postanowił jak w sentencji.

Nieuwzględnienie zażalenia kończy postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, co czyni bezprzedmiotowym wydanie postanowienia tymczasowego na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o TK. Postanowienie to można bowiem wydać wyłącznie w czasie trwania postępowania zainicjowanego złożeniem skargi konstytucyjnej.

### 330

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 3 czerwca 2014 r. **Sygn. akt Ts 204/13**

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

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.B. w sprawie zgodności:  
art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404,  
ze zm.) z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 11 lipca 2013 r. (data nadania skargi w urzędzie pocztowym) reprezentowany przez pełnomocnika J.B. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Aktem mianowania z 30 listopada 2009 r., wydanym przez Dyrektora Izby Celnej w Opolu, skarżący został mianowany na stopień służbowy aspiranta celnego w korpusie aspirantów Służby Celnej. Jako podstawę prawną mianowania organ I instancji wskazał art. 223 ust. 1 i 4 w zw. z art. 115 ust. 1 pkt 3 lit. b u.s.c. Skarżący odwołał się od powyższego aktu mianowania, jednakże Szef Służby Celnej, decyzją z 21 września 2011 r. (nr SC6/0341/351/11/2887/09/KPJ), utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy w zakresie określenia korpusu. Organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że w przypadku skarżącego nie mógł mieć zastosowania art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c., ponieważ według stanu na dzień wejścia w życie u.s.c. nie zajmował on stanowiska zaliczonego do kategorii stanowisk kierowniczych. Skarżący wniósł skargę na decyzję organu II instancji. Skargę tę oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Wa 2621/11). W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd I instancji wskazał, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – zajmowane przez niego stanowisko nie upoważniało do zaliczenia skarżącego do kategorii osób, o których mowa w art. 223 ust. 3 pkt 2 u.s.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił również, że prawidłowa była – przyjęta w zaskarżonej decyzji – interpretacja pojęcia „przed dniem wejścia w życie ustawy”. Stanowisko powyższe podtrzymał w całości Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1305/12) oddalił skargę kasacyjną skarżącego na orzeczenie sądu I instancji.

Uzasadniając zarzuty skargi konstytucyjnej, skarżący odwołał się do zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) i podkreślił, że w zakresie prawa wyrażonego w art. 60 Konstytucji unormowania te zostały w jego przypadku naruszone. Istotę takiego naruszenia skarżący upatruje w wadliwym (zbyt wąskim) sposobie interpretacji zaskarżonego przepisu u.s.c. W tym kontekście skarżący odwołał się również do judykatu Sądu Okręgowego w Olsztynie z 24 lipca 2012 r. (sygn. akt IV Pa 129/12), w którym przedstawiona została odmienna – od przyjętej przez sądy orzekające w jego sprawie – wykładnia art. 223 ust. 3 u.s.c.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie przez skarżącego ze skargi konstytucyjnej uzależnione jest od dopełnienia wymogów przewidzianych w ustawie. Precyzująca je ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) nałożyła na skarżącego szereg powinności. Jedną z podstawowych jest wniesienie skargi konstytucyjnej w określonym przez ustawodawcę terminie. W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK wystąpienie ze skargą konstytucyjną dopuszczalne jest w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku sądowego, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego orzeczenia, wyczerpującego przysługującą w sprawie drogę prawną. Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału termin do wniesienia skargi ma charakter materialny, jego naruszenie wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Przepisy ustawowe, do których odsyła art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie przewidują też możliwości przywrócenia tego terminu (zob. postanowienia TK z: 21 stycznia 1998 r., Ts 2/98, OTK ZU nr 2/1998, poz. 21; 28 stycznia 1998 r., Ts 21/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 23; 15 lipca 1998 r., Ts 79/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 82 oraz 10 sierpnia 1998 r., Ts 73/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 79).

W sprawie, w związku z którą została wniesiona analizowana skarga konstytucyjna, początek biegu terminu należy wiązać z dniem doręczenia pełnomocnikowi skarżącego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 2013 r., wyczerpującego przysługującą drogę prawną. Zgodnie z wyjaśnieniem skarżącego nastąpiło to 10 kwietnia 2013 r. Ponieważ skarga konstytucyjna została skierowana do Trybunału 11 lipca 2013 r. (data nadania skargi w urzędzie pocztowym), stwierdzić należy, że wystąpienie ze skargą nastąpiło już po upływie terminu określonego w ustawie. Okoliczność ta samoistnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi.

Biorąc powyższą okoliczność pod uwagę, na podstawie art. 46 ust. 1 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 331

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 21 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 204/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.B.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej sporządzonej przez pełnomocnika J.B. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 223 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1404, ze zm.; dalej: u.s.c.). Zaskarżonym przepisom u.s.c., w zakresie, w jakim „posługują się niedookreślonym ustawowo pojęciem »przed wejściem w życie ustawy« rozumianym jako dzień poprzedzający bezpośrednio datę wejścia w życie ustawy (a nie wcześniejszym dowolnym odległym w przeszłości okresem czasu poprzedzającym wejście w życie ustawy)”, skarżący zarzucił niezgodność z art. 60 w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 3 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarga została wniesiona po upływie terminu, o którym mowa art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Przewidziany w ustawie 3-miesięczny termin na skorzystanie ze skargi rozpoczął bowiem bieg wraz z doręczeniem skarżącemu – wyczerpującego drogę prawną w sprawie – wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 2013 r. (sygn. akt I OSK 1305/12). Nastąpiło to 10 kwietnia 2013 r., natomiast skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną dopiero 11 lipca 2013 r.

W zażaleniu skierowanym do Trybunału przez pełnomocnika skarżącego w żaden sposób nie odniesiono się do samoistnej przyczyny odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, tzn. przekroczenia terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał stwierdził przy tym, że zażalenie zawiera w istocie polemikę z przesłankami odmowy niewyrażonymi w treści zaskarżonego postanowienia. *Nota bene*, przesłanki te były podstawą nienadania biegu innym skargom, których przedmiotem były również przepisy u.s.c.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącego nie dostarczyło żadnych argumentów, które byłyby merytorycznie adekwatne do samoistnej przyczyny odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Przyczyną tą było przekroczenie przez skarżącego ustawowo określonego terminu (art. 46 ust. 1 ustawy o TK) do skorzystania ze skargi jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny ograniczył się zatem do potwierdzenia prawidłowości ustaleń faktycznych i ich kwalifikacji, w świetle art. 46 ust. 1 ustawy o TK, poczynionych w zaskarżonym postanowieniu o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

## 332

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 11 października 2013 r.  
**Sygn. akt Ts 218/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.W.,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 sierpnia 2013 r. Z.W. (dalej: skarżący) wniósł o „stwierdzenie niezgodności i wzajemnych sprzeczności pomiędzy ustawami (...) w kwestii (...) zaszłości deportacji Polek i Polaków do pracy niewolniczej do III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”.

Skarżący zakwestionował zgodność art. 2 ust. 2 lit. a i art. 3 ust. 1 ustawy z 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. z 2011 r. Nr 4, poz. 20, ze zm.) oraz art. 4 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r. poz. 400). Według skarżącego sprzeczności, o których mówi „w rażącej formie naruszają obywatelskie prawo skarżącego do równego traktowania, co pozostaje w kolizji z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

Do akt sprawy skarżący dołączył korespondencję, jaką prowadził w swojej sprawie z Marszałkiem i Wice-marszałkiem Sejmu RP oraz decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z 24 marca 2004 r. (nr 0026409885/1) o przyznaniu mu uprawnienie do świadczenia pieniężnego z tytułu deportacji do pracy przymusowej w III Rzeszy. Skarżący jednak w żaden sposób nie odniósł się do treści tej decyzji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z modelem skargi konstytucyjnej funkcjonującym w Polsce jej przedmiotem może być wyłącznie przepis stanowiący podstawę ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zarzut naruszenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności można sformułować tylko wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej przez wydanie wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia orzekł o tych prawach i wolnościach. W postanowieniu pełnego składu z 4 grudnia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „aby można było mówić o »ostatecznym orzeczeniu«, działanie organów sądowych i administracyjnych musi przybrać władczy charakter i określać sytuację prawną indywidualnie określonego podmiotu”. Ponadto Trybunał zauważył, że „konstytucyjne pojęcie »orzeczenia« o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki obejmuje rozstrzygnięcia, które nakładają, zmieniają lub uchylają obowiązki albo przyznają, zmieniają lub znoszą uprawnienia. Do orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach należy zaliczyć również rozstrzygnięcia, które autorytatywnie stwierdzają istnienie obowiązku lub uprawnienia, jeżeli rozstrzygnięcia te mają znaczenie dla realizacji określonych uprawnień lub obowiązków jednostki”. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że „orzeczeń o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki nie stanowią czynności faktyczne, a więc działania organów władzy publicznej, które nie mają charakteru aktów prawnych, nawet jeżeli wkraczają one w sferę praw i obowiązków jednostki” (SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300).

Bezwzględnym wymogiem wniesienia skargi jest także poprawne określenie jej przedmiotu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na prawidłowe wypełnienie przesłanki, o której mowa w art. 47 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). Na przykład w postanowieniu z 13 października 2004 r. Trybunał stwierdził, że „jedną z podstawowych

przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które wykazują specyficzną i złożoną kwalifikację normatywną. Po pierwsze, winny one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. Po drugie, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną skarżący winien uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny” (Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299. Skarżący jest nadto zobowiązany do uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna wymienionych warunków nie spełnia.

Trybunał Konstytucyjny zauważa przede wszystkim, że na podstawie wniesionej skargi trudno określić przedmiot zaskarżenia. Skarżący bowiem kilkakrotnie domagał się poziomej kontroli konstytucyjności aktów prawnych. Trybunał przypomina zatem, że kontrola konstytucyjności norm prawnych opiera się na założeniu niesprzeczności zhierarchizowanego systemu prawa, w którym istnieją akty prawne o różnej mocy prawnej, przy czym akty prawne niższego rzędu nie powinny być sprzeczne z aktami wyższego rzędu. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności przepisów niższej rangi z przepisami wyższej rangi (zob. m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; a także wyrok z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do badania zgodności aktów prawnych tej samej rangi. Skarżący wystąpił o zbadanie konstytucyjności przepisów dwóch ustaw, co wymagałoby treściowego porównania norm prawnych tego samego rzędu. W przypadku gdy obie regulacje konstytucyjne mają taką samą moc prawną, niemożliwe jest ustalenie prymatu którejkolwiek z nich, a tym samym – rozstrzygnięcie, czy są one sprzeczne. Z tych względów żądanie skarżącego wykracza poza zakres kognicji TK, a więc wydanie orzeczenia w tym zakresie jest więc niedopuszczalne (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że skarżący nie wyraził *explicite* zarzutu niekonstytucyjności. Nie podjął próby wykazania niezgodności przepisu ustawowego z Konstytucją, nie przedstawił argumentacji prawnej dotyczącej zaskarżonej regulacji, ani nie wyjaśnił, jakie jego prawa zostały naruszone i w jaki sposób. Wniesiona przez niego skarga nie spełnia więc warunków formalnych wskazanych w art. 47 ust. 1 ustawy o TK.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz art. 47 ust. 1-3 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 333

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 218/13**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafrnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Z.W.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 sierpnia 2013 r. Z.W. (dalej: skarżący) wystąpił o „stwierdzenie niezgodności i wzajemnych sprzeczności pomiędzy ustawami (...) w kwestii (...) zaszłości deportacji Polek i Polaków do pracy niewolniczej do III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”.

Skarżący zakwestionował zgodność art. 2 ust. 2 lit. a oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. z 2011 r. Nr 4, poz. 20, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniu pieniężnym) z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2012 r. poz. 400; dalej: ustawa o kombatantach). Zdaniem skarżącego sprzeczności, o których mówi, „w rażącej formie naruszają [jego] obywatelskie prawo do równego traktowania, co pozostaje w kolizji z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji”.

Do akt sprawy skarżący dołączył korespondencję, którą prowadził w swojej sprawie z Marszałkiem i Wice-marszałkiem Sejmu RP oraz decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z 24 marca 2004 r. (nr 0026409885/1) o przyznaniu mu uprawnienia do świadczenia pieniężnego z tytułu deportacji do pracy przymusowej w III Rzeszy. Skarżący w żaden sposób nie odniósł się jednak do treści tej decyzji.

Postanowieniem z 11 października 2013 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał zauważył, że skarżący nie sformułował zarzutu niekonstytucyjności przepisu, nie wskazał naruszonych praw podmiotowych ani nie określił, w jaki sposób doszło do ich naruszenia. Trybunał wyjaśnił ponadto skarżącemu, że domaganie się kontroli konstytucyjności przepisów aktów normatywnych mających tę samą moc prawną jest niedopuszczalne i także z tego powodu odmówił nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

W piśmie z 20 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny został powiadomiony o tym, że 1 lutego 2014 r. zmarł adwokat reprezentujący skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Postanowieniem z 3 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 20 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w związku z art. 175<sup>1</sup> zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), zawiesił postępowanie na 30 dni, by wskazano nowego pełnomocnika.

Pismem z 29 kwietnia 2014 r. nowy pełnomocnik zgłosił swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny doręczył mu postanowienie z 11 października 2013 r. o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W zażaleniu na to postanowienie skarżący podkreślił, że skarga spełniała wszystkie warunki jej merytorycznego rozpoznania wynikające z art. 47 ustawy o TK. Zarzucił też, że Trybunał nie zbadał istotnych okoliczności sprawy, czym naruszył art. 19 ustawy o TK. W uzasadnieniu zażalenia skarżący wyjaśnił, m.in., że poprzedni pełnomocnik „błędnie wskazał, aby Trybunał orzekł o wzajemnej sprzeczności (...) przepisów ustawy (...) o kombatantach”. W rzeczywistości skarżący – jak twierdzi – domagał się uznania art. 4 pkt 3 lit. b ustawy o kombatantach za sprzeczny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zażalenie na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej powinno dotyczyć podstaw tej odmowy. Skuteczność zarzutów sformułowanych w zażaleniu zależy od argumentów, które skarżący przytacza, by wykazać, że odmowa nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu była niezasadna. W rozpatrywanym zażaleniu skarżący ograniczył się do stwierdzenia, że wniesiona przez niego skarga spełniała przesłanki przekazania jej do merytorycznego rozpoznania. Jednak samo niezgadzanie się z poglądami Trybunału jest niewystarczające i nie może prowadzić do podważenia



zakwestionowanego postanowienia. Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne podkreślić, że rozpatrywana skarga konstytucyjna była formalnie wadliwa.

Po pierwsze, jak trafnie ustalił Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, skarga nie zawierała jednoznacznie sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności. W jej *petitum* skarżący domagał się stwierdzenia „niezgodności i wzajemnych sprzeczności pomiędzy ustawami (...) w kwestii (...) zasłóści deportacji Polek i Polaków do pracy niewolniczej do III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich”. W uzasadnieniu skargi skarżący porównywał art. 2 ust. 2 lit. a oraz art. 3 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kombatantach, a następnie uznał, że różnice między tymi przepisami skutkują naruszeniem art. 32 Konstytucji. Z treści skargi wynika więc, że skarżący domagał się poziomej kontroli konstytucyjności prawa, a Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji w tym zakresie. Oceny tej nie zmienia to, że w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu nowy pełnomocnik doprecyzował treść skargi, gdyż ten środek odwoławczy – jak wskazano powyżej – nie służy modyfikacji treści skargi konstytucyjnej.

Po drugie, skarżący nie spełnił innego obowiązku warunkującego dopuszczalność skargi konstytucyjnej – nie wskazał naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw ani sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy będące przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez prawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który w obecnym stanie prawnym nie może podejmować spraw z urzędu (zob. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91; zob. też wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85). Skarżący nie odniósł się do przysługujących mu praw konstytucyjnych. Nie nawiązał do ich treści, nie wskazał przedmiotu objętego ochroną, nie uprawdopodobnił również, że do naruszenia tych praw doszło. Jeszcze raz należy podkreślić, że poprzestanie na numerycznym wskazaniu naruszonych postanowień Konstytucji nie może być uznane za spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przywołany w skardze art. 32 Konstytucji jest niesamoistnym wzorcem kontroli. Wprawdzie w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie odniósł się obszerniej do tej kwestii, ale z powodu pozostałych uchybień skargi konstytucyjnej nie było to konieczne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, nie uwzględnił zażalenia.

### 334

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 230/13**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M&S Okna i Drzwi Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

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

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 sierpnia 2013 r. (data nadania) M&S Okna i Drzwi Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca II) z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na podstawie następującego stanu faktycznego. Skarżąca prowadzi działalność gospodarczą na terenie Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (dalej: strefa) na podstawie zezwolenia z 12 września 2000 r. W związku ze spełnieniem warunków określonych w zezwoleniu, spółka do dnia 31 grudnia 2010 r. korzystała ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych (dalej: podatek dochodowy) na podstawie art. 12 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600, ze zm.; dalej: ustawa) oraz § 5 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r. w sprawie ustanowienia słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. Nr 135, poz. 905, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Zgodnie z treścią tych aktów normatywnych w okresie 10 lat od dnia rozpoczęcia działalności na terenie strefy skarżącej przysługiwało całkowite zwolnienie podatkowe, natomiast w pozostałym okresie, na jaki została ustanowiona strefa (tj. do 15 listopada 2017 r.) zwolnienie podatkowe w części nieprzekraczającej 50% dochodów.

W trakcie gdy spółka prowadziła działalność na terenie strefy, zmieniły się zasady udzielania zwolnień podatkowych. Po pierwsze, zmiany w powyższym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 1228; dalej: ustawa zmieniająca I). Utrzymała ona jednak zasadę praw nabytych. Po drugie, zmiany wprowadziła ustawa nowelizująca, która umożliwiła korzystanie z całkowitego zwolnienia podatkowego (na dotychczasowych zasadach) do 31 grudnia 2011 r. tzw. małym przedsiębiorcom oraz do 31 grudnia 2010 r. tzw. średnim przedsiębiorcom. W konsekwencji spółka, jako tzw. średni przedsiębiorca, utraciła prawo do korzystania ze zwolnienia podatkowego 31 grudnia 2010 r., chociaż na podstawie wcześniejszych regulacji miała takie prawo do 15 listopada 2017 r. (tj. do dnia zakończenia istnienia strefy).

W dniu 2 kwietnia 2012 r. skarżąca złożyła zeznanie o wysokości dochodu (poniesionej straty) osiągniętego przez podatnika podatku od osób prawnych (CIT-8) za 2011 r., w którym wykazała dochód podlegający opodatkowaniu (należny podatek został wpłacony). Następnie w dniu 16 sierpnia 2012 r. skarżąca złożyła korektę CIT-8 oraz wniosek o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym za 2011 r. W uzasadnieniu wniosku wskazała, że przy ustalaniu podstawy opodatkowania mylnie przyjęła, że 1 stycznia 2011 r. utraciła prawo do korzystania ze zwolnienia podatkowego.

Naczelnik Pomorskiego Urzędu Skarbowego w Gdańsku określił wysokość zobowiązania spółki w podatku dochodowym za 2011 r. oraz odmówił stwierdzenia nadpłaty wskazując, że spółka mogła korzystać ze zwolnienia podatkowego w związku z prowadzeniem działalności na terenie strefy tylko do 31 grudnia 2010 r. (decyzje z 13 lutego 2012 r.; nr PP-1/4210-0097/12/AK i PP-1/4210-0156/12/AK). Decyzje te zostały utrzymane w mocy przez Dyrektora Izby Skarbowej w Gdańsku (decyzja z 17 maja 2013 r., nr PD-III/4218-0097/12/AB).

Na powyższą decyzję organu II instancji spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Nie zaczekawszy na rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym wniosła skargę konstytucyjną. Zdaniem skarżącej podstawą do wniesienia skargi konstytucyjnej jest, jako ostateczna, decyzja Dyrektora Izby Skarbowej w Gdańsku.

Jak twierdzi skarżąca, zakwestionowane regulacje naruszają konstytucyjne prawo do ochrony prawa nabytego (w postaci prawa własności, jakim jest prawo do korzystania z nabytego prawa do zwolnienia podatkowego) oraz prawa do ochrony interesów w toku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony praw i wolności określonych w przepisach Konstytucji, służącym eliminowaniu z systemu prawnego przepisów ustaw lub innych aktów normatywnych, na podstawie których w sprawie skarżącego zostało wydane ostateczne orzeczenie sądu lub organu

administracji publicznej. Korzystanie z tego rodzaju środka prawnego jest możliwe na zasadach określonych w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Dopiero zatem stwierdzenie, że skarga spełnia warunki wymienione w ustawie o TK i że sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne, umożliwia nadanie skardze dalszego biegu i merytoryczną kontrolę zakwestionowanych w niej unormowań. Wymóg zakwestionowania w skardze konstytucyjnej przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, w pełni oddaje ideę subsydiarności tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zgodnie z tą ideą skorzystanie ze skargi konstytucyjnej jest warunkowane wykorzystaniem przez skarżącego innych przysługujących mu instytucji prawnych, w szczególności sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że do ochrony praw i wolności (także konstytucyjnych) powołane są w pierwszej kolejności sądy (por. np. postanowienie TK z 5 grudnia 1997 r., Ts 14/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 9). Z powyższym założeniem pozostaje w związku treść art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym skarżący może wnieść skargę konstytucyjną dopiero po wyczerpaniu drogi prawnej przysługującej w sprawie i uzyskaniu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Trybunał konsekwentnie zwraca uwagę na nieprzypadkową kolejność wymienionych przez ustawodawcę rozstrzygnięć. Ma ona wskazywać na pierwszeństwo orzeczeń sądowych przed innymi formami rozstrzygnięć wydawanych przez organy władzy publicznej, czego konsekwencją jest obowiązek dążenia skarżącego do uzyskania w pierwszej kolejności prawomocnego wyroku sądowego (zob. np. postanowienie TK z 7 lutego 2006 r., Ts 63/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 36). Poprzestanie w danym postępowaniu na ostatecznej decyzji lub innym ostatecznym rozstrzygnięciu jest uzasadnione tylko wówczas, gdy w ramach drogi prawnej przysługującej w sprawie nie jest przewidziana droga sądowa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał też, że w sprawach, w których zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżący wiąże z wydaniem decyzji administracyjnej, wymóg określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK zostaje spełniony w sytuacji uzyskania prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. postanowienie TK z 23 września 1998 r., Ts 90/98, OTK ZU SUP/1999 r., poz. 69). Dopiero to orzeczenie, wyczerpujące przysługującą w sprawie drogę prawną (sądowoadministracyjną), nadaje wydanej decyzji niezbędny walor ostateczności, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Z treści skargi konstytucyjnej jednoznacznie wynika, że spółka podjęła działania w celu uruchomienia sądowej kontroli legalności tych rozstrzygnięć, błędnie jednak przyjęła, że decyzja Dyrektora Izby Skarbowej w Gdańsku uzyskała przymiot ostateczności, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W świetle przytoczonych wyżej argumentów stanowisko skarżącej jest w tym zakresie błędne i pozbawione podstaw prawnych.

Ponieważ skarżąca nie wypełniła przesłanki określonej w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, należało więc uznać, że rozpatrywana skarga konstytucyjna była przedwczesna, i odmówić nadania jej dalszego biegu.

Powyższe stwierdzenie czyni bezcelowym odnoszenie się do treści zarzutów, które skarżąca sformułowała wobec przepisów aktów normatywnych zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej. Niemniej jednak Trybunał stwierdza, że istota wspomnianych zarzutów dotyczy utraty przez spółkę, na skutek znowelizowania odpowiednich aktów normatywnych, prawa do korzystania ze zwolnienia podatkowego. W tym kontekście należy zauważyć, że swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że prawo do zwolnienia (odliczenia) podatkowego nie jest prawem konstytucyjnym o charakterze podmiotowym, którego naruszenie legitymuje do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zwolnienia podatkowe są odstępstwem od zasady powszechności i równości opodatkowania, mają zatem charakter wyjątkowy, a o ich wprowadzeniu i zakresie decyduje ustawodawca, kierując się przesłankami ekonomicznymi i społecznymi (zob. orzeczenie TK z 29 maja 1996 r., K 22/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 21; wyroki TK z: 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95 oraz 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Ponadto samo wprowadzenie przez ustawodawcę zwolnienia podatkowego nie jest zasadniczo jednoznaczne z powstaniem prawa do osiągania dochodów w sposób niepodlegający opodatkowaniu, swoistego „prawa do zwolnienia podatkowego”, skoro zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Z tych względów niezasadne jest traktowanie prawa do zwolnienia podatkowego jako prawa słusznie (niewadliwie) nabytego, którego ochronę gwarantuje zasada demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6, a także postanowienie TK z 14 lipca 2004 r., Ts 21/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 19). Wobec powyższego, na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK, należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Jednocześnie w odniesieniu do przedmiotu skargi konstytucyjnej, tj. przepisów ustawy nowelizującej, należy zauważyć, że w trybie skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie może być co do zasady przepis nowelizujący. Wynikająca z jego treści zmiana prawa powinna być badana w ramach kontroli konstytucyjności ustawy znowelizowanej (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42). Trzeba jednak

przypomnieć, że zarówno w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133), jak i we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszczał wyjątki od tej zasady. Przykład tego rodzaju odstępstwa, usprawiedliwionego ścisłym związkiem między przepisem nowelizującym a przepisem przejściowym, można znaleźć np. w wyroku z 24 października 2000 r. (SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

Artykuł 3 ustawy zmieniającej II, jako przepis uchylający art. 5 ustawy zmieniającej I, nie może jednak być przedmiotem skargi konstytucyjnej, gdyż nie był on podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej, z tego względu, że jako przepis derogujący „skonsumował się” z chwilą wejścia w życie ustawy zmieniającej II (por. postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r., Ts 61/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 217). Znaczenie normatywne tego przepisu wyczerpało się bowiem w momencie modyfikacji przepisów ustawy zmieniającej I. Nie mógł on zatem być podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Istota przepisu zmieniającego polega bowiem na tym, że jego dyspozycja nie dotyczy zachowań powtarzalnych (brak cechy abstrakcyjności), nie można go więc wykorzystać w procesie stosowania prawa.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – odmówił nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 3 ustawy zmieniającej II z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 335

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 20 listopada 2013 r. **Sygn. akt Ts 231/13**

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

Wojciech Hermeliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej I. i M. M. w sprawie zgodności: art. 150 § 1, 1a i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.) oraz § 14 ust. 1 i § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 23 sierpnia 2013 r. I. i M. M. (dalej: skarżący, podatnicy) zakwestionowali zgodność art. 150 § 1, 1a i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2003 r., oraz § 14 ust. 1 i § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 1039), z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pułtusk (decyzja z 9 listopada 2009 r. nr 1423/OR/41100–6/09/GL) określił skarżącym zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2003 r. W dniu 15 stycznia 2010 r. skarżący wnieśli odwołanie od powyższej decyzji. Organ podatkowy II instancji ustaliwszy, że decyzja określająca została doręczona 26 listopada 2009 r., stwierdził naruszenie terminu do wniesienia odwołania (postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie 22 lutego 2010 r., nr 1401/OBC/4117–2–06–2/10/AO). Wojewódzki

Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie) oddalił skargę podatników na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie (wyrok z 3 grudnia 2010 r. sygn. akt III SA/Wa 1057/10). W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że decyzję organu I instancji doręczono podatnikom 26 listopada 2009 r. w trybie doręczenia zastępczego (z powodu niemożności doręczenia przesyłki adresatowi 12 listopada 2009 r. pozostawiono ją na 14 dni w urzędzie pocztowym, a zawiadomienie o tym fakcie umieszczono w oddawczej skrzynce pocztowej; przesyłkę awizowano powtórnie 20 listopada 2009 r.), natomiast odwołanie wpłynęło 15 stycznia 2010 r. W rozpatrywanej sprawie 14-dniowy termin do złożenia odwołania rozpoczął bieg 27 listopada 2009 r. i upłynął 10 grudnia 2009 r. Skarżący wnieśli więc odwołanie po ustawowym terminie, nie złożywszy wniosku o przywrócenie terminu. Od orzeczenia WSA w Warszawie skarżący wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalił ją jako niezawierającą uzasadnionych podstaw (wyrok z 21 marca 2013 r., sygn. akt II FSK 1418/11).

Zdaniem skarżących kwestionowane przepisy ordynacji podatkowej – w zakresie, w jakim nie określają: szczegółowych zasad i trybu doręczenia zastępczego w postępowaniu podatkowym oraz szczegółowej treści pierwszego i powtórnego zawiadomienia o pozostawieniu pisma w miejscu określonym w art. 150 § 1 ordynacji podatkowej, wzoru zawiadomienia adresata o pozostawieniu przesyłki, wzoru powtórnego zawiadomienia adresata o pozostawieniu przesyłki, zasad postępowania doręczyciela po pozostawieniu zawiadomień o pozostawieniu przesyłki, a także zasad przekazywania przesyłki przez doręczającego do właściwej placówki pocztowej, w tym zasad dokonywania niezbędnych adnotacji o niedoręczeniu przesyłki; albo nie zawierają szczegółowej delegacji dla właściwego ministra do uregulowania powyższych kwestii w drodze rozporządzenia – są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Z kolei zaskarżone regulacje rozporządzenia naruszają wskazane przepisy ustawy zasadniczej, w zakresie, w jakim nie gwarantują stronie postępowania podatkowego należytego doręczenia pism procesowych, w tym powtórnego jej zawiadomienia o próbie ich doręczenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone przez wydanie w sprawie skarżącego orzeczenia opartego na zaskarżonej normie. Przywołany przepis Konstytucji określa przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, które precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skarga powinna zatem spełniać warunki formalne ujęte w art. 46-48 ustawy o TK, a zarzuty w niej zawarte nie mogą być oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego złożona skarga nie spełnia wskazanych warunków, co uniemożliwia nadanie jej dalszego biegu.

W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że skarga konstytucyjna ma charakter subsydiarnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji, a zatem przy jej rozpatrywaniu skargi konstytucyjnej szczególną uwagę należy zwrócić na zabezpieczenie interesów prawnych skarżącego. Możliwe jest to jednak dopiero wtedy, gdy skarżący wykaże choćby minimalną starannością w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Poziom tej staranności został wyznaczony przez określenie warunków wniesienia skargi konstytucyjnej.

Jak wynika z rozstrzygnięć zapadłych w sprawie skarżących, w toku postępowania nie skorzystali oni z możliwości złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, którą daje im art. 162 ordynacji podatkowej (zob. s. 2 postanowienia Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie). Tym samym nie można uznać, że w toku postępowania instancyjnego podatnicy skorzystali ze wszystkich przysługujących im środków ochrony prawnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że do naruszenia praw lub wolności skarżących doszło wskutek nieskorzystania przez nich ze swoich uprawnień. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań, do których doszło w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (zob. postanowienie TK z 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77). Poza oceną Trybunału pozostają zatem sytuacje, w których utrata prawa do rozpoznania skargi konstytucyjnej następuje w wyniku zaniedbań, do których doprowadzili skarżący na wcześniejszych etapach postępowania (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83). W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że skarżący nie uprawdopodobnili naruszenia swoich praw i wolności konstytucyjnych przez zakwestionowane regulacje, co oznacza, że nie została spełniona przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej wynikająca z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie obowiązująca norma prawna zastosowana przez sąd lub organ władzy publicznej (postanowienie TK z 19 października 2004 r., SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). Ponieważ skarżący

zarzucają, że istniejąca regulacja prawna ma braki, należy więc ustalić, czy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zaniechanie, czy pominięcie legislacyjne. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmował, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu normatywnego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych (zob. m.in. postanowienie TK z 8 września 2004 r., SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86). W przypadku natomiast obowiązującego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do oceny jego konstytucyjności pod kątem tego, czy nie brakuje w nim unormowań, bez których może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w nim pominął, choć – aby postąpić zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować (zob. postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33 i przywołane tam wcześniejsze orzeczenia). Jednakże zarzuty formułowane przez podmiot kwestionujący określone regulacje „nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej jest zaniechanie legislacyjne. Skarżący domagają się uzupełnienia zaskarżonych przepisów o treść, której wprowadzenie prowadziłoby w ich sprawie do wydania innego – zadowalającego podatników – rozstrzygnięcia. Zdaniem Trybunału tak sformułowany zarzut zmierza więc w istocie do stwierdzenia niekonstytucyjności zaniechania legislacyjnego, a to uniemożliwia wydanie merytorycznego orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia także warunków dotyczących określenia jej podstawy.

Jako wzorce kontroli konstytucyjności skarżący wskazał art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Te przepisy ustawy zasadniczej są jednak niesamodzielnymi lub nieadekwatnymi wzorcami kontroli.

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji Trybunał stwierdza, że nie jest on samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mógłby się domagać w skardze konstytucyjnej. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (i jej komponenty) wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22 oraz postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Może ona być wzorcem kontroli, lecz tylko wówczas, gdy wynikające z niej reguły zostaną odniesione do tych przepisów Konstytucji, które prawa i wolności wyrażają. Analizowana skarga konstytucyjna nie zawiera takiego odniesienia w omawianym zakresie.

W zaskarżonych uregulowaniach zarówno ordynacji podatkowej, jak i rozporządzenia skarżący upatrują także ograniczenie wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu (w szczególności przez zamknięcie lub nadmierne ograniczenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości), choć zaskarżone unormowania w ogóle nie dotyczą postępowania sądowego. Przedmiotem normowania jak i stosowania tych przepisów w analizowanej sprawie jest postępowanie podatkowe toczące się przed organami podatkowymi. Jest to zatem postępowanie administracyjne prowadzone przed organami podatkowymi, a nie postępowanie sądowe toczące się przed sądem. Tymczasem oba etapy postępowania: przedsądowy i sądownoadministracyjny, różnią się tak bardzo, że nie można uznać, iż standardy proceduralne wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji mają bezpośrednie zastosowanie w postępowaniu przed organami podatkowymi.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego postępowania administracyjnego, w tym podatkowego, nie można utożsamiać z postępowaniem sądowym, choćby ze względu na jego odmienną naturę prawną oraz różną pozycję stron procesowych tego postępowania. Za ugruntowany należy uznać pogląd doktryny, zgodnie z którym postępowanie administracyjne nie służy rozstrzygnięciu sporu o prawo; chodzi w nim o załatwienie sprawy będącej we właściwości konkretnego organu administracji państwowej, i to załatwienie jej w drodze jednostronnego rozstrzygnięcia tego organu (zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 223).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że postępowanie podatkowe to szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. Jest ono dwuinstancyjne i kończy je – w każdej instancji – decyzja podatkowa. Od ostatecznej decyzji podatkowej przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego. Zatem możliwość skorzystania z prawa do sądu strony postępowania podatkowego nabywają z chwilą wydania decyzji kończącej postępowanie podatkowe. Wskazany przez skarżących wzorec kontroli jest zatem nieadekwatny (zob. wyrok TK z 26 maja 2009 r., SK 32/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 70 oraz postanowienie TK z 26 stycznia 2010 r., Ts 161/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 224).

W odniesieniu do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 78 Konstytucji Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna nie spełnia warunku, o którym mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Skarżący błędnie bowiem interpretują treść prawa podmiotowego wyrażonego w przywołanym przepisie Konstytucji. Przyznawszy każdej ze stron prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ustrojodawca bynajmniej nie zagwarantował, że wnoszenie środków zaskarżenia nie może być uzależnione od wprowadzenia przez ustawodawcę wymogów formalnych (np. obowiązku zachowania określonego terminu do ich wniesienia). Ponieważ istnieje – gwarantowana przez przepisy ordynacji podatkowej – możliwość przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, więc sformułowane przez skarżących zarzuty dotyczące wadliwego ukształtowania procedury podatkowej (które uniemożliwiło wniesienie odwołania w rozpatrywanej sprawie) należało uznać za oczywiście bezzasadne. Ocena stanu faktycznego, dokonana w niniejszej sprawie przez organy podatkowe i sądy orzekające, nie może być bowiem uzasadnieniem dla wykazania naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, należało odmówić nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

Mając na względzie powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 336

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 2 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 231/13**

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

Leon Kieres – przewodniczący  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M. i I. M.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględniać zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 23 sierpnia 2013 r. I. i M. M. (dalej: skarżący, podatnicy) zakwestionowali zgodność art. 150 § 1, 1a i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa), w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2003 r., oraz § 14 ust. 1 i § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.; dalej: rozporządzenie), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 124, poz. 1039), z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Zdaniem skarżących kwestionowane przepisy ordynacji podatkowej – w zakresie, w jakim nie określają: szczegółowych zasad i trybu doręczenia zastępczego w postępowaniu podatkowym oraz szczegółowej treści pierwszego i powtórnego zawiadomienia o pozostawieniu pisma w miejscu określonym w art. 150 § 1 ordynacji podatkowej, wzoru zawiadomienia adresata o pozostawieniu przesyłki, wzoru powtórnego zawiadomienia adresata o pozostawieniu przesyłki, zasad postępowania doręczyciela po pozostawieniu zawiadomień o pozostawieniu przesyłki, a także zasad przekazywania przesyłki przez doręczającego do właściwej placówki pocztowej, w tym zasad dokonywania niezbędnych adnotacji o niedoręczeniu przesyłki; albo nie zawierają szczegółowej delegacji dla właściwego ministra do uregulowania powyższych kwestii w drodze rozporządzenia – są niezgodne z art. 2,

art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Z kolei zaskarżone regulacje rozporządzenia naruszają wskazane przepisy ustawy zasadniczej w zakresie, w jakim nie gwarantują stronie postępowania podatkowego należytego doręczania pism procesowych, w tym powtórnego jej zawiadomienia o próbie ich doręczenia.

Postanowieniem z 20 listopada 2013 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego odmówił analizowanej skardze konstytucyjnej nadania dalszego biegu. W ocenie Trybunału skarżący nie uprawdopodobnili naruszenia swoich praw i wolności przez zakwestionowane przepisy. Ponadto ich skarga dotyczyła zaniechania legislacyjnego, a więc była niedopuszczalna. Skarżący domagali się bowiem uzupełnienia zaskarżonych przepisów o treść, której wprowadzenie prowadziłoby w ich sprawie do wydania innego – zadowalającego podatników – rozstrzygnięcia. Zdaniem Trybunału tak sformułowany zarzut zmierzał więc w istocie do stwierdzenia niekonstytucyjności zaniechania legislacyjnego, a to uniemożliwiło wydanie merytorycznego orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej. W ocenie Trybunału skarga nie spełniała wymagań formalnych w zakresie określenia jej podstawy. Jako wzorce kontroli konstytucyjności skarżący wskazali art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji, które w rozpatrywanej sprawie są wzorcami niesamodzielnymi lub nieadekwatnymi.

Na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżących wniósł, w ustawowym terminie, zażalenie. Podniósł w nim, że skarżący dochowali należytej staranności w trosce o zabezpieczenie własnych interesów i wykorzystali wszelkie przysługujące im środki prawne, dlatego wniesiona przez nich skarga konstytucyjna nie jest próbą korygowania błędów popełnionych na wcześniejszych etapach postępowania. Ponadto – jak zauważył pełnomocnik – zarzuty skarżących dotyczyły pominięcia ustawodawczego, a nie (jak stwierdził Trybunał) zaniechania legislacyjnego. Pełnomocnik skarżących nie zgodził się również z oceną Trybunału dotyczącą adekwatności wzorców kontroli powołanych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie. Wniesione zażalenie w żadnej mierze nie podważyło bowiem zasadności argumentów przytoczonych w zaskarżonym postanowieniu.

We wniesionym środku odwoławczym skarżący podnieśli, że nie wystąpili o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, gdyż – ich zdaniem – nie zaczął on jeszcze biec. Uzasadniają oni w ten sposób, że wniesiona przez nich skarga konstytucyjna nie była próbą korygowania zaniedbań, do których doszło na wcześniejszych etapach postępowania.

Trybunał przypomina, że skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Musi ona spełniać wiele przesłanek warunkujących jej dopuszczalność, które wynikają zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawy o TK. Podstawową przesłanką dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie wolności lub prawa rangi konstytucyjnej, do których naruszenia doszło przez wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia opartego na kwestionowanym przepisie, oraz określenie sposobu tego naruszenia. Obowiązek wskazania naruszonego prawa oraz określenia sposobu jego naruszenia ciąży – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – na skarżącym. Trybunał podkreśla również, że w trybie skargi konstytucyjnej można dochodzić ochrony tylko tych praw lub wolności konstytucyjnych, których naruszenie wynika z niekonstytucyjnego brzmienia zaskarżonego przepisu, a nie z jego nieprawidłowego zastosowania. W związku z powyższym w skardze należy podać, w jaki sposób brzmienie zaskarżonego przepisu doprowadziło do naruszenia wskazanych w skardze norm konstytucyjnych i określić, na czym to naruszenie polegało. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej sprowadza się zatem do skontrolowania, czy konkretna regulacja prawna będąca podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach konstytucyjnych skarżącego narusza wolności lub prawa wskazane w skardze konstytucyjnej. Przedmiotem kontroli jest przy tym treść kwestionowanej regulacji, która determinowała kierunek ostatecznego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego.



Zgodnie z modelem skargi konstytucyjnej przyjętym przez polskiego ustrojodawcę jest ona dopuszczalna tylko wówczas, gdy skutek prawny, wskazany przez skarżącego jako naruszenie jego prawa podmiotowego określonego w Konstytucji, wynika z zastosowania w jego sprawie zaskarżonej normy, a nie z innych okoliczności faktycznych lub prawnych. Ocena prawidłowości ostatecznego (w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, a zwłaszcza – poprzedzającej jego wydanie – prawidłowości ustalenia stanu faktycznego, a następnie jego subsumpcji dokonanej przez sąd, pozostają niezmiennie poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Na tej podstawie, Trybunał, w obecnym składzie, podziela pogląd wyrażony w zaskarżonym postanowieniu z 20 listopada 2013 r., zgodnie z którym skarżący nie dochowali należytej staranności w trosce o zabezpieczenie swych interesów prawnych.

Należy podkreślić, że w analizowanej sprawie postępowanie podatkowe prowadzone przez organy podatkowe dotyczyło działalności gospodarczej prowadzonej przez skarżącego. Jak wynika z treści nieskutecznego odwołania złożonego (i załączonego do skargi konstytucyjnej) przez skarżących, postępowanie to dotyczyło rozliczenia podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2003 r. i toczyło się od 4 maja (data wydania postanowienia o wszczęciu postępowania) do 9 listopada 2009 r. (data wydania decyzji przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pułtusk). Termin przedawnienia zobowiązań podatkowych za 2003 r. upływał 31 grudnia 2009 r. (art. 70 § 1 ordynacji podatkowej), a po odbiór decyzji skarżący zgłosił się osobiście do urzędu skarbowego 5 stycznia 2010 r. Poza tym w treści decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pułtusk nie mają potwierdzenia zarzuty sformułowane w odwołaniu, a dotyczące powołania pełnomocników w toku postępowania podatkowego. Gdyby bowiem skarżący skutecznie ustanowił pełnomocnika i powiadomił o tym organ podatkowy prowadzący postępowanie, to prawnie doniosłe doręczenie decyzji nastąpiłoby na adres pełnomocnika, a nie skarżącego (art. 145 § 2 ordynacji podatkowej).

Trybunał zwraca uwagę na to, że nie jest sądem faktów, lecz sądem prawa i nie może orzekać o stosowaniu prawa czy oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. W wypadku skargi konstytucyjnej oznacza to, że skarżący musi wykazać, iż to zaskarżony przepis, a nie wadliwa praktyka jego stosowania jest źródłem naruszenia wolności i praw skarżącego. Niemniej jednak z okoliczności faktycznych sprawy, ustalonych na podstawie treści skargi konstytucyjnej oraz dołączonych do niej pism jednoznacznie wynika, że – jak słusznie wskazał Trybunał w zaskarżonym postanowieniu – naruszenia praw i wolności skarżących należy upatrywać w niedochowaniu przez nich należytej staranności, a nie w treści przepisów zakwestionowanych w skardze.

Tym samym sformułowane w zażaleniu zarzuty podważające ocenę Trybunału, zgodnie z którą rozpatrywana skarga jest próbą skorygowania zaniedbań poczynionych na wcześniejszych etapach postępowania, należało uznać za nietrafne.

W zażaleniu skarżący zarzucili Trybunałowi także to, że przyjęli, iż przedmiotem ich skargi jest zaniechanie (a nie pominięcie) legislacyjne. Trybunał zauważa, że w skardze konstytucyjnej skarżący domagali się uzupełnienia kwestionowanej regulacji w szczególności o: określenie szczegółowych zasad i trybu doręczenia zastępczego w postępowaniu podatkowym; ustalenie wzoru zawiadomienia adresata o pozostawieniu przesyłki, ustalenie wzoru powtórnego zawiadomienia adresata o pozostawieniu przesyłki, określenie zasad postępowania doręczyciela po pozostawieniu zawiadomień o pozostawieniu przesyłki, a także zasad przekazywania przesyłki przez doręczającego do właściwej placówki pocztowej, w tym zasad dokonywania niezbędnych adnotacji o niedoręczeniu przesyłki. Tym samym Trybunał, w obecnym składzie, zgadza się z oceną wyrażoną w zaskarżonym postanowieniu, zgodnie z którą zarzuty sformułowane w skardze dotyczą zaniechania, a nie – jak podnoszą skarżący – pominięcia legislacyjnego.

Ostatni zarzut sformułowany w zażaleniu dotyczył wskazanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli, które w zaskarżonym postanowieniu Trybunał uznał za niesamodzielne lub nieadekwatne. Zdaniem skarżących w ich sprawie nie można było przywołać bardziej adekwatnych wzorców kontroli, niż te które wskazali.

Trybunał przypomina, że zgodnie z zasadą skargowości obowiązującą – w myśl art. 66 ustawy o TK – w postępowaniu skargowym to na skarżącym ciąży obowiązek wskazania praw lub wolności określonych w Konstytucji, a naruszonych przez zaskarżony przepis, oraz sposobu tego naruszenia.

Zasada skargowości polega na tym, że skarżący uruchamia procedurę, określa granice zaskarżenia oraz przedstawia argumenty na poparcie swych tez. Trybunał Konstytucyjny może więc działać jedynie w zakresie wskazanym przez skarżącego. Stwierdzenie uchybień formalnych skargi, ze względu na to, że Trybunał nie ma możliwości orzekania *ex officio*, może skutkować niekorzystnym – z punktu widzenia skarżącego – rozstrzygnięciem.

Przedstawiona w zażaleniu argumentacja dotycząca wskazanych w skardze wzorców kontroli (jako pozostających w związku) jest niedopuszczalnym – w myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK – rozszerzeniem zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej, gdyż analiza treści skargi nie daje podstaw do przyjęcia, że podane w niej

wzorce kontroli pozostają ze sobą w związku. Ponadto w zażaleniu skarżący powołują się na prawo do dobrej administracji, do którego nie odwoływali się w skardze konstytucyjnej. Tym samym powyższa argumentacja, jako niedopuszczalna, nie podlega rozpoznaniu na etapie zażalenia.

Na tej podstawie Trybunał, w obecnym składzie, uznał, że skarżący nie podważyli przesłanek odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, i – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – zażalenia nie uwzględnił.

### 337

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 28 maja 2014 r. **Sygn. akt Ts 235/13**

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

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.Ć.,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 22 sierpnia 2013 r. skarżąca – M.Ć. zakwestionowała zgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2013 r. (sygn. akt I OSK 384/12 oraz I OSK 395/12). Jednocześnie skarżąca wniosła o wstrzymanie wykonania orzeczenia pozbawiającego ją uprawnień wynikających z prawa jazdy kategorii B.

W treści opisanych wyżej orzeczeń skarżąca upatruje naruszenie konstytucyjnego prawa do obrony oraz zasady *res iudicata*. Aby bliżej uzasadnić stawiane zarzuty, skarżąca odwołała się do okoliczności sprawy, której przedmiotem było cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii A i B. Sprawa ta została zakończona dwoma orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego, na mocy których skargi kasacyjne skarżącej od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 16 listopada 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 571/11) zostały odpowiednio – oddalone (w sprawie dotyczącej uprawnień do kierowania pojazdami kategorii A) i odrzucone (w sprawie uprawnień do kierowania pojazdami kategorii B). Skarżąca wskazała również na argumenty i wywody zawarte w pismach składanych przez nią w toku postępowania w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną 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 obowiązkach określonych w Konstytucji.

Zarówno w świetle powyższego unormowania, jak i – precyzujących zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie ze skargi konstytucyjnej – przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) nie ulega wątpliwości, że jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej w prawie polskim jest przepis prawny wykazujący dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, na jego podstawie sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne prawa lub wolności podmiotu występującego ze skargą. Po drugie, to w normatywnej treści kwestionowanego przepisu tkwić winna bezpośrednia przyczyna takiego naruszenia. Choć więc uprzedni akt stosowania przepisu

będącego przedmiotem skargi nie pozostaje bez znaczenia dla dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony, to jednak nie ostateczne orzeczenie wydane na jego podstawie, ale sam przepis prawny będący taką podstawą stanowi jedyny dopuszczalny przedmiot skargi konstytucyjnej. Innymi słowy, niedopuszczalna jest w świetle powołanych wyżej unormowań Konstytucji i ustawy o TK skarga konstytucyjna kierująca się wyłącznie przeciwko orzeczeniu wydanemu w sprawie skarżącego.

W przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej należy stwierdzić bezspornie, że jej przedmiotem skarżąca uczyniła wyłącznie wydane w sprawie orzeczenia sądowe, tj. wyrok i postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2013 r. (sygn. akt I OSK 395/11 oraz I OSK 384/11). Takie określenie przedmiotu wniesionej skargi konstytucyjnej wyklucza nadanie jej dalszego biegu, a także uwzględnienie wniosku skarżącej o wstrzymanie wykonania wskazanego przez nią orzeczenia.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał orzekł jak w sentencji.

### 338

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 18 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 235/13**

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

Stanisław Biernat – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.Ć.,

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

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej skarżąca – M.Ć. – zakwestionowała zgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 2013 r. (sygn. akt I OSK 384/12 oraz I OSK 395/12).

Postanowieniem z 28 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, że skarżąca uczyniła przedmiotem skargi wyłącznie orzeczenia sądowe wydane w jej sprawie. Tak określony przedmiot nie mieści się jednak w zakresie skargi konstytucyjnej wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W zażaleniu na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego skarżąca ponownie poddała krytyce wydane w jej sprawie wyroki sądowe. Zarzuciła im złamanie zasady *res iudicata*. Skarżący odniosła się także do szczegółowych okoliczności faktycznych sprawy, w związku z którą wniosła skargę konstytucyjną.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zażalenie skarżącej nie dostarczyło argumentów, które podważyłyby prawidłowość postanowienia o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny ponownie wyjaśnia, że – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis (ustawy lub innego aktu normatywnego), na podstawie którego wydane zostało ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego. Choć więc podjęcie jednostkowego

rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie jest warunkiem koniecznym skorzystania ze skargi konstytucyjnej, to jednak jej przedmiotem nie może być to właśnie orzeczenie, lecz wyłącznie przepis prawa, na podstawie którego zostało ono wydane.

W przypadku analizowanej skargi Trybunał Konstytucyjny w pełni zasadnie uznał w zaskarżonym postanowieniu, że jej przedmiot nie spełnia wymogu wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

### 339

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 13 sierpnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 238/13**

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

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Towarzystwa Gospodarczego „MEBLOPOL” Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 98a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 32, art. 84, art. 94, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 26 sierpnia 2013 r. (data nadania) Towarzystwo Gospodarcze „MEBLOPOL” Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 98a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa) z art. 2, art. 7, art. 32, art. 84, art. 94, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Dyrektor Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu ustalił spółce opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości i zobowiązał skarżącą do uiszczenia wskazanej opłaty (decyzja z 21 stycznia 2010 r., Nr ZG–ARO.7263–4/08). Rozstrzygnięcie wydano m.in. na podstawie art. 98a ust. 1 i 1a ustawy oraz uchwały Rady Miasta Poznania nr XLII/444/IV/2004 z 20 kwietnia 2004 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2004 r., Nr 83, poz. 1716; dalej: uchwała Rady Miasta).

W odwołaniu od powyższej decyzji spółka zarzuciła m.in., że nie było podstaw do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej. Jej zdaniem skoro wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ustawy – w brzmieniu obowiązującym od 15 lutego 2000 r. do 21 września 2004 r. – został uznany za niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji, to uchwała Rady Miasta Poznania, oparta na przywołanym art. 98 ust. 4 ustawy, nie mogła być prawidłową podstawą prawną do ustalenia opłaty adiacenckiej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu (dalej: SKO) utrzymało w mocy decyzję organu I instancji (decyzja z 14 lutego 2011 r. nr SKO–GN–4001/94/2010), wskazawszy, że w niniejszym przypadku spełniono wszystkie przesłanki uzasadniające wymierzenie spółce opłaty adiacenckiej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę spółki na tę decyzję SKO, uznawszy, że jest ona zgodna z prawem (wyrok z 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 451/11)

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną spółki stwierdziwszy, że podniesione w niej zarzuty nie tylko nie mają usprawiedliwionych podstaw, lecz także nie zostały prawidłowo sformułowane (wyrok z 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2078/11).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2013 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez nadesłanie kopii skargi konstytucyjnej oraz rozstrzygnięć wydanych w jej sprawie, a także przez dostarczenie pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz odpisu z rejestru przedsiębiorców, potwierdzającego dane osób uprawnionych do reprezentowania skarżącej. Pełnomocnik skarżącej wykonał powyższe zarządzenie pismem z 4 listopada 2013 r.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy ustawy naruszają prawo do nieponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków i opłat lokalnych, które nie zostały demokratycznie określone (w sposób równy wobec wszystkich) w ustawie spełniającej wszelkie wymogi demokratycznego państwa prawnego. Regulacje te naruszają także prawo do nieponoszenia podatków i opłat lokalnych, które nie zostały oparte na ustawowej podstawie. Zakwestionowane regulacje umożliwiają również samorządom terytorialnym dowolnie i w sposób nierówny określać wysokość opłaty adiacenckiej i zobowiązywać do jej uiszczenia (w terminie przekraczającym trzy lata) z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału według stawki określonej w akcie prawa miejscowego pozbawionym delegacji ustawowej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Jej wniesienie zostało uzależnione od spełnienia licznych warunków wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych 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 warunkiem merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, jest wykazanie naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnej wolności wskutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie kwestionowanej regulacji. Przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie jest bowiem każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W trybie skargi konstytucyjnej nie można zatem dochodzić kontroli zgodności z Konstytucją przepisów, którym można zarzucić wyłącznie naruszenie wyrażonych w Konstytucji zasad przedmiotowych, adresowanych przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczających sposób, w jaki normowane powinny być poszczególne dziedziny życia publicznego. Także naruszenie przepisów Konstytucji określających tryb i zasady stanowienia aktów normatywnych nie może być samoistną podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. m.in. postanowienia TK z: 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59 i 60; 19 grudnia 2001 r., SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272; oraz 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53).

Zarzuty sformułowane w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dotyczą trzech kwestii. Po pierwsze, skarżąca podnosi niezgodność zakwestionowanej regulacji (w zakresie użytego w art. 98a ust. 1 ustawy wyrażenia „w wyniku podziału”) z art. 2 (zasada nadrzędności prawa) i art. 7 (zasada ograniczania swobody działania organów władzy publicznej) Konstytucji przez wieloznaczne sformułowanie hipotezy przepisu ustanawiającego uprawnienie „organu administracyjnego”. Powyższe narusza również – zdaniem skarżącej – art. 32, art. 84 i art. 217 Konstytucji, ponieważ nie ma możliwości wykazania, że wzrost wartości nieruchomości nie wynika wyłącznie z jej podziału.

Drugi zarzut analizowanej skargi odnosi się do ustalenia wykładni sądowej art. 98a ust. 1 ustawy, zgodnie z którą trzyletni termin na ustalenie opłaty adiacenckiej nie wymaga doręczenia w tym czasie decyzji o ustaleniu tej opłaty, lecz jedynie wydania tej decyzji. Zdaniem spółki powyższa wykładnia, w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37), w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją tak długiego terminu na ustalenie opłaty adiacenckiej, narusza art. 2 Konstytucji.

Z kolei trzeci zarzut skargi dotyczy tego, że oparcie rozstrzygnięcia na uchwale Rady Miasta, która w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37) została pozbawiona podstawy prawnej obowiązywania, jest niezgodne z art. 2, art. 94 i art. 168 Konstytucji ze względu na stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 98 ust. 4 ustawy zawierającego delegację ustawową do podjęcia uchwały.

Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań formalnych dotyczących określenia jej podstawy, a zarzuty w niej sformułowane są oczywiście bezzasadne.

W pierwszej kolejności Trybunał podkreśla, że żaden w wymienionych w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej wzorców kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy nie wyraża publicznego prawa

podmiotowego, a tylko takie przepisy Konstytucji (zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) mogą być adekwatnymi wzorcami kontroli w postępowaniu skargowym (por. postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady mogą być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem kontroli, pod warunkiem, że skarżący jednocześnie wskaże inną naruszoną normę konstytucyjną statuującą wolność lub prawo (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Zarzut niezgodności z tymi zasadami mógłby więc być rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). W niniejszej sprawie skarżąca nie wskazuje jednak, aby zarzucane naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego miało związek z naruszeniem jakiegokolwiek innego przepisu Konstytucji gwarantującego prawa lub wolności jednostki. Dlatego zarzut ten nie może być rozpoznany w trybie skargi konstytucyjnej.

Również wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu (czy też zasada praworządności) nie może być samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności norm prawnych, dokonywanej w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. Istotą tej zasady jest nakaz, by organy władzy publicznej działały w granicach wyznaczonych przez prawo, które powinno określać zarówno podstawę działania, jak i zakreślać granice ich działania. Ma ona charakter zasady ustrojowej, z której nie można wywodzić konstytucyjnych wolności ani praw jednostki. Zarzut jej naruszenia nie może być więc przedmiotem skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03 i 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03 oraz postanowienie TK z 19 kwietnia 2006 r., SK 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 50).

Podobnie samodzielnym wzorcem w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną nie może być art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jak bowiem stwierdził Trybunał, prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Artykuł 32 Konstytucji, podobnie jak jej art. 2, może więc być przywołany jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone przez regulację kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 i cytowane tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie skarżąca nie wskazała jednak związku naruszenia zasady równości z jakimkolwiek konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym.

Z kolei art. 94 Konstytucji, zamieszczony w rozdziale III Konstytucji, zatytułowanym „Źródła prawa”, ma charakter ustrojowy, formułuje warunki wydawania aktów prawa miejscowego. Nie statuuje natomiast żadnych konstytucyjnych praw ani wolności, których ochronie służy – w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna. Nie może więc być podstawą skargi (zob. postanowienia TK z: 10 października 2006 r., Ts 69/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 241 oraz 16 lutego 2011 r., Ts 224/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 371).

Statuowana w art. 168 Konstytucji jedna z zasad określających pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, a konkretnie zasada przyznająca jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalania opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, również nie określa żadnego prawa podmiotowego, którego ochrony skarżąca mogłaby się domagać w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Wskazane jako kolejne wzorce kontroli art. 84 i art. 217 Konstytucji także nie wyrażają publicznego prawa podmiotowego, lecz formułują zasady nakładania danin publicznych. Zasada powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji) jest podstawą nakładania obowiązków na obywateli, nie zaś wywodzenia z ustawy zasadniczej wolności lub praw. Z kolei art. 217 Konstytucji jest jednym z elementów wyznaczających granice działalności ustawodawcy w nakładaniu obowiązków podatkowych. Podstawą dla ich wyznaczenia jest zasada państwa prawnego w aspekcie formalnoprawnym, w szczególności zasada wyłączności ustawy. W odniesieniu do prawa podatkowego zasadę tę doprecyzowują dodatkowe wymogi, o których mowa w art. 217 Konstytucji. Ustanawiając te warunki, ustawodawca powinien również brać pod uwagę ograniczenia materialnoprawne wynikające z poszczególnych konstytucyjnych wolności i praw. Jednakże ze względu na zasadę powszechności opodatkowania wymagania te są mniej rygorystyczne. W wypadku skargi konstytucyjnej wskazanie, że ustawodawca naruszył konstytucyjne wymogi formalnoprawne zawsze musi łączyć się ze wskazaniem konkretnej wolności lub prawa konstytucyjnego skarżących, naruszonych przez zaskarżony akt normatywny. W przeciwnym razie mamy do czynienia z zarzutem o charakterze przedmiotowym. Zarzut taki może być badany przez Trybunał Konstytucyjny, jednak nie w postępowaniu wszczętym przez złożenie skargi konstytucyjnej.

Tym samym Trybunał stwierdza, że w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca nie wskazała samodzielnych ani adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Powyższe, w myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, jest samodzielną przesłanką odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej.

W odniesieniu do zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, Trybunał stwierdza, że argumentacja odnosząca się do niezgodności art. 98a ust. 1 ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz z art. 32, art. 84 i art. 217 Konstytucji dotyczy sfery stosowania prawa. W szczególności skarżąca podnosi niejednoznaczność wyrażenia „w wyniku podziału” użytego przez ustawodawcę w zakwestionowanej regulacji. W swym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że nie jest władny kontrolować aktów stosowania prawa, nawet jeżeli prowadziłyby one do niekonstytucyjnych skutków (zob. postanowienia TK z: 28 lutego 2012 r., SK 27/09 oraz 13 października 2008 r., SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; a także wyrok TK z 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101). Dopiero gdy określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się, a zwłaszcza gdy znalazł jednoznaczny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że przepis ten – w praktyce stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe. Jeżeli tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał Konstytucyjny może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym samym umożliwić ustawodawcy jednoznaczne i bardziej precyzyjne uregulowanie danej kwestii.

Skoro w rozpatrywanej sprawie skarżąca kwestionuje nie tyle wykładnię przepisów dokonaną w jednostkowej sprawie, ile brak możliwości jej dokonania w sposób określony przez nią samą, to merytoryczne rozpoznanie skargi jest niedopuszczalne.

Ponadto spółka podnosi, że w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37), w którym stwierdzono, że trzyletni termin na ustalenie opłaty adiacenckiej jest niezgodny z Konstytucją, zaskarżone w skardze regulacje naruszają art. 2 Konstytucji. Nie można zgodzić się z taką argumentacją skarżącą. W powołanym wyroku Trybunał zanegował nie konieczność precyzyjnego określenia terminu ustalenia opłat, lecz brak pewności, czy opłata zostanie ustalona i w jakiej wysokości. Poza tym skarżąca nie wskazała adekwatnego wzorca kontroli, więc rozpatrywana skarga także w tym zakresie jest niedopuszczalna.

Ostatni zarzut sformułowany w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dotyczy niezgodności z Konstytucją uchwały Rady Miasta Poznania wydanej na podstawie przepisu, którego niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny. Ponieważ skarżąca wskazała nieadekwatne wzorce kontroli więc również w tym zakresie skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna. Tym samym wadliwość aktu prawa miejscowego jako podstawy prawnej rozstrzygnięć zapadłych w sprawie skarżącej nie może zostać poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego w ramach merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny –na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 49 i art. 36 ust. 3 ustawy o TK – odmówił nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 340

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 29 sierpnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 282/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.T. w sprawie zgodności:  
art. 6, art. 180 § 2 oraz art. 226 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego  
(Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji  
Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 24 października 2013 r. skarżący zakwestionował zgodność art. 6, art. 180 § 2 oraz art. 226 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), w zakresie, w jakim ograniczają one realizację prawa do obrony oskarżonego będącego radcą prawnym i związanego tajemnicą zawodową, z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący, będący radcą prawnym, został oskarżony o popełnienie czynu zabronionego opisanego w art. 286 § 1 w zw. z art. 296 § 2, 3 k.k. i w z art. 12 k.k., a także czynu określonego w art. 286 § 1 w zw. z art. 294 § 1 oraz art. 272 w zw. z art. 12 k.k. Na rozprawie odbywającej się 22 kwietnia 2013 r. skarżący wniósł o zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy radcy prawnego dotyczącego zarówno okoliczności, co do których miał złożyć zeznania wskazany przez niego świadek, jak i konkretnych dokumentów. Postanowieniami z 22 kwietnia 2013 r., zawartymi w protokole rozpraw z tegoż dnia, Sąd Okręgowy – III Wydział Karny we Wrocławiu nie uwzględnił żadnego z dwóch wniosków. Zażalenie, które skarżący złożył na orzeczenie sądu I instancji Sąd Apelacyjny – II Wydział Karny, postanowieniem z 8 maja 2013 r. (sygn. akt II AKz 220/13), pozostawił bez rozpoznania. Po rozpoznaniu zażalenia na powyższe rozstrzygnięcie Sąd Apelacyjny – III Wydział Karny we Wrocławiu, postanowieniem z 10 lipca 2013 r. (sygn. akt II AKz 306/13), utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy.

Podstawą rozstrzygnięć wydanych w sprawie był pogląd, zgodnie z którym obowiązek zachowania tajemnicy radcowskiej dotyczy jedynie osób, które mają być przesłuchane w charakterze świadka. Ten obowiązek nie obejmuje osób, które są oskarżone w danej sprawie; mogą one bowiem w postępowaniu ujawnić wszystkie znane im okoliczności, o ile służą one realizacji przysługującego im prawa do obrony.

Z odmową formalnego zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy radcowskiej skarżący wiąże naruszenie prawa do sądu oraz prawa do obrony. Zdaniem skarżącego stanowisko sądu głoszące, że to skarżący ma zdecydować o tym, czy przemilczeć fakty objęte tajemnicą, czy je ujawnić, narusza prawo do obrony, gdyż *prima facie* zakłada jej ograniczenie.

Sprzeczność zaskarżonego art. 6 k.p.k. – wyrażającego prawo do obrony (zarówno formalnej, jak i materialnej) – z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący upatruje w tym, że wskazany przepis uniemożliwia oskarżonemu będącemu radcą prawnym i związanemu tajemnicą radcowską realizację prawa do obrony. Wskazana sprzeczność – zdaniem skarżącego – wynika z tego, że sąd nie ma możliwości zwolnienia z obowiązku dochowania tejże tajemnicy. Niemożność zaś swobodnego przedstawienia dowodów objętych tajemnicą zawodową narusza prawo do korzystania z rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej (prawo do sądu).

Zdaniem skarżącego także wykładnia art. 180 § 2 k.p.k., zgodnie z którą przepis ten dotyczy jedynie świadka, a nie osoby oskarżonej, narusza wskazane w skardze konstytucyjne prawa i wolności. Jak twierdzi skarżący, w związku z tym, że oskarżony nie ma możliwości złożenia wniosku na podstawie tego przepisu musi sam rozstrzygać bardzo poważny dylemat: czy zdradzić tajemnicę zawodową i korzystać w tym zakresie z prawa do obrony, czy też zachować tę tajemnicę kosztem wskazanego prawa konstytucyjnego. Pozostawienie takiego



wyboru oskarżonemu nie pozwala – zdaniem skarżącego – na „realną realizację prawa do obrony”, o której mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Jest to także sprzeczne z prawem do sądu, bo pozbawia oskarżonego możliwości swobodnego przedstawiania na swoją korzyść informacji objętych tajemnicą radcowską. Zdaniem skarżącego argumenty przedstawione w zakresie naruszenia art. 6 oraz art. 180 § 2 k.p.k. dotyczą również art. 226 k.p.k., ponieważ ta regulacja nakazuje stosować odpowiednie zakazy i ograniczenia określone w art. 178-181 k.p.k.

Odnosząc się do uzasadnienia rozstrzygnięć wydanych w swojej sprawie skarżący wskazuje na to, że w systemie prawa nie ma przepisu, który zwalniałby go z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w momencie uzyskania statusu strony w postępowaniu karnym. Ponadto skarżący zwraca uwagę na niekonsekwencję w orzecznictwie sądów powszechnych, ponieważ niekiedy jego wnioski o zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej były uwzględniane.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Jej wniesienie zostało uzależnione od spełnienia licznych warunków wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych 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 przesłanką rozpatrzenia skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że naruszenie jego konstytucyjnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnej wolności nastąpiło wskutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie kwestionowanej regulacji. Jak Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, przesłanka ta oznacza konieczność nie tylko uprawdopodobnienia, że w sprawie skarżącego doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego lub konstytucyjnej wolności, ale także wykazania, że to właśnie w treści zakwestionowanego przepisu należy upatrywać źródło tego naruszenia. Ponadto w trybie wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej Trybunał ma obowiązek badać, czy nie występuje oczywista bezzasadność zarzutów przedstawionych w skardze. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, który na podstawie art. 49 tejże ustawy ma zastosowanie w sprawach skarg konstytucyjnych, oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej obliguje Trybunał do wydania postanowienia o odmowie nadania jej dalszego biegu.

Naruszenie konstytucyjnych praw wskazanych w skardze skarżący wiąże z brakiem możliwości uzyskania, na podstawie zaskarżonych przepisów, zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Jego zdaniem zakres zastosowania norm wynikających z zakwestionowanych regulacji został ujęty zbyt wąsko, ponieważ nie obejmuje sytuacji, w której osoba zobowiązana do dochowania tajemnicy ma status osoby oskarżonej.

Przed wszystkim należy podkreślić, że tak sformułowany zarzut wymaga wskazania przepisu, którego zakres zastosowania jest zbyt wąski. Przedmiotem wniesionej skargi konstytucyjnej skarżący czyni art. 6 k.p.k., który stanowi: „Oskarżonemu przysługuje prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy, o czym należy go pouczyć”. Nie trzeba uzasadniać, że przepisu tego nie można uznać za źródło normy, której zakres zastosowania – zgodnie z zarzutem stawianym przez skarżącego – jest zbyt wąski, dlatego że przewidziane w niej uprawnienia nie dotyczą osób oskarżonych. Art. 6 k.p.k. nie zawiera bowiem szczegółowych uprawnień, tylko statuuje zasadę prawa do obrony w procesie karnym. Przepis ten – w kontekście zarzutów przedstawionych w skardze – mógłby być traktowany jako wzorzec kontroli innych zaskarżonych przepisów, gdyż można by argumentować, że brak określonej regulacji utrudnia realizację przewidzianego w nim prawa do obrony. Jednak Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do badania zgodności aktów normatywnych tej samej rangi, także jeśli chodzi o wzajemne relacje przepisów ustawowych. Ponadto zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie zarzut sprzeczności aktów normatywnych z Konstytucją. Powyższe ustalenia dają podstawy do przyjęcia, że postawiony w skardze zarzut naruszenia przez art. 6 k.p.k., statuujący zasadę prawa do obrony, wskazanych w niej konstytucyjnych praw należy uznać za oczywiście bezzasadny.

Kolejnym z zaskarżonych przepisów jest art. 180 § 2 k.p.k., regulujący możliwość zwolnienia osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej z obowiązku jej dochowania. Jednak także wobec tego przepisu nie można postawić zarzutu, jakoby zbyt wąsko – w kontekście praw konstytucyjnych – określał on zakres osób, mogących uzyskać zwolnienie (nie obejmował nim oskarżonego), skoro przepis ten znajduje się w rozdziale XXI k.p.k. zatytułowanym „Świadkowie”. Trudno bowiem wymagać, by norma zawarta w tym rozdziale regulowała uprawnienia osoby oskarżonej. Tym bardziej że prawa i obowiązki osób oskarżonych są statuowane w osobnym rozdziale – XX k.p.k. zatytułowanym „Wyjaśnienia oskarżonego” i to tam – ewentualnie – powinno się znaleźć unormowanie regulujące uprawnienia oskarżonego wskazane w skardze.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że sformułowany w skardze zarzut naruszenia prawa do obrony i prawa do sądu dotyczy w istocie tzw. luki w prawie, a nie pominięcia ustawodawczego. Zgodnie zaś z powszechnym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem tak sformułowany zarzut nie może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Powyższą tezę uzasadnia funkcja, jaką pełni skarga konstytucyjna, która jest środkiem ochrony praw i wolności konstytucyjnych, zmierzającym do usunięcia z systemu obowiązującego prawa tych regulacji normatywnych, które prowadzą do wydawania przez organy władzy publicznej orzeczeń naruszających sferę praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Funkcja ta nie może być realizowana wtedy, gdy przedmiotem skargi skarżący czyni w rzeczywistości brak konkretnej regulacji prawnej, gwarantującej – jego zdaniem – ochronę i nienaruszalność przysługujących mu praw lub wolności. Trybunał Konstytucyjny, jako tzw. prawodawca negatywny, władny jest tylko kontrolować konstytucyjność przepisów już ustanowionych. Z tych też powodów przedmiotem skargi może być jedynie określony przepis prawa lub akt normatywny, którego zastosowanie przez sąd lub inny organ władzy publicznej doprowadziło do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Kwestia oceny skutków braku stosownej regulacji pozytywnej wykracza bowiem poza granice działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., Ts 124/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 8; 8 sierpnia 1999 r., Ts 61/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 8; 14 września 1999 r., Ts 80/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 14; 22 września 1999 r., Ts 122/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 27; 5 października 1999 r., Ts 92/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 174; 5 października 1999 r., Ts 50/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 200; 26 października 1999 r., Ts 126/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 30; 30 listopada 1999 r., Ts 128/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 32; 9 grudnia 1999 r., Ts 50/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 201; 4 czerwca 2001 r., Ts 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 228; 21 marca 2003 r., Ts 93/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 170).

Niezależnie od powyższego należy wskazać na inne argumenty uzasadniające niemożność przekazania skargi do merytorycznego rozpoznania.

Z uzasadnienia rozstrzygnięć wskazanych w skardze – odmawiających uwzględnienia wniosków o zwolnienie skarżącego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej – wynika, że sąd przyjął, iż skarżący – ze względu na przysługujące mu prawo do obrony – nie jest związany rzeczonym obowiązkiem. Sąd stwierdził ponadto, że także dokumenty, do których odwołuje się skarżący, realizując swoje prawo do obrony, przestają być objęte tajemnicą. Powód nieuwzględnienia wniosku o zwolnienie skarżącego od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej sąd wyjaśnił dokładnie w innym orzeczeniu wydanym w sprawie skarżącego, tj. w uzasadnieniu postanowienia z 9 listopada 2012 r. (wydanym na rozprawie głównej, sygn. akt III K 148/12). Odwołał się w nim do doktryny prawa i orzecznictwa, zgodnie z którymi w przypadku realizacji prawa do obrony oskarżonego nie wiąże tajemnica zawodowa. Na tym – zdaniem sądu – polega bezprzedmiotowość wniosku; skarżącego nie można zwolnić od obowiązku zachowania tajemnicy, ponieważ obowiązek ten ustaje z mocy prawa ze względu na szczególne uprawnienia oskarżonego w procesie. Skoro zatem sądy orzekające w sprawie skarżącego przyjęły, że nie jest on związany tajemnicą zawodową, to nie ma podstaw do tego, by w odmowie zwolnienia skarżącego z obowiązku dochowania tej tajemnicy upatrywać naruszenie czy to prawa do sądu, czy to prawa do obrony. Wbrew twierdzeniom skarżącego jego sytuacja w procesie jako oskarżonego jest – w tym kontekście – korzystniejsza niż sytuacja świadka. Możliwość udzielania informacji (objętych zasadniczo tajemnicą zawodową) nie jest bowiem uzależniona od żadnej decyzji organu procesowego, tylko od potrzeby ich ujawnienia ze względu na realizację przysługującego skarżącemu prawa do obrony. Należy podkreślić, że zwolnienie z tajemnicy zawodowej na podstawie zaskarżonego art. 180 § 2 k.p.k. możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność, na którą rozciąga się obowiązek dochowania tajemnicy nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Przyjęcie, jak chce tego skarżący, że wskazany przepis powinien mieć zastosowanie także do oskarżonego prowadziłoby *de facto* do ograniczenia prawa do obrony. Nie można też nie zauważyć, że wykazanie, iż przesłanki wynikające z art. 180 § 2 k.p.k. zostały spełnione w niektórych przypadkach mogłoby skutkować koniecznością „odkrycia” strategii obrończej przez osobę oskarżoną, co mogłoby być także potraktowane jako naruszenie prawa do obrony.

W związku z powyższym – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 341

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 16 kwietnia 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 286/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacyjno-Spedycyjnego Tychy Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424, ze zm.), uchylonej przez ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz. 530, ze zm.), oraz art. 15, art. 29 i art. 31 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz. 530, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 października 2013 r. (data nadania) Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne Tychy Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa z 2003 r.), uchylonej przez ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz. 530, ze zm.; dalej: ustawa z 2010 r.), oraz art. 15, art. 29 i art. 31 ustawy z 2010 r. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. 12 stycznia 2007 r. skarżąca zawarła umowę przewozu rzeczy. Przewoźnik wykonał usługę 15 stycznia 2007 r. i wyznaczył skarżącej termin zapłaty wynagrodzenia, który upływał 5 marca 2007 r. (zgodnie z fakturą wystawioną 19 stycznia 2007 r.). Pismem z 18 listopada 2009 r. poinformowano skarżącą o przekazaniu przez przewoźnika do Krajowego Rejestru Długów – Biura Informacji Gospodarczej S.A. (dalej: Krajowy Rejestr Długów) informacji o niezapłaconym przez nią zobowiązaniu oraz o możliwości usunięcia danych z rejestru po całkowitej spłacie zadłużenia. Skarżąca wezwała przewoźnika oraz Krajowy Rejestr Długów do natychmiastowego usunięcia wpisu dotyczącego jej zobowiązania, a następnie wystąpiła do Sądu Rejonowego w Cieszynie z powództwem o nakazanie wykreślenia tego wpisu z rejestru długów. Postanowieniem z 19 lutego 2010 r. (sygn. akt I C 80/10) Sąd Rejonowy w Cieszynie – Wydział I Cywilny przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu w Bielsku-Białej – Wydział VI Gospodarczy, który wyrokiem z 18 sierpnia 2010 r. (sygn. akt VI GC 228/10) oddalił powództwo. Na skutek apelacji skarżącej Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej – Wydział V Gospodarczy, wyrokiem z 15 grudnia 2010 r. (sygn. akt V Ga 114/10), uchylił zaskarżony wyrok sądu rejonowego i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpatrzenia. Po jej ponownym rozpatrzeniu Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej – Wydział VI Gospodarczy, wyrokiem z 23 maja 2011 r., oddalił powództwo skarżącej. Wyrokiem z 11 października 2012 r. (sygn. akt XIX Ga 333/12) Sąd Okręgowy w Katowicach – Wydział XIX Gospodarczy Odwoławczy oddalił apelację skarżącą.

Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy naruszają przysługujące jej prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ponieważ pozbawiają ją „prawa do sądowej kontroli istnienia zobowiązania oraz prawidłowości wpisu informacji dotyczącej skarżącej do biura informacji gospodarczej”. Ponadto skarżąca uważa, że zaskarżone przepisy naruszają jej prawo do ochrony prawnej dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Umożliwiają bowiem ujawnienie przez biuro informacji gospodarczej informacji o jej przedawnionym zobowiązaniu, co jednoznacznie negatywnie wpłynęło na opinię o niej i jej wiarygodność płatniczą, a nie przewidują prawa do żądania usunięcia tej informacji. W przekonaniu skarżącej wskazane w skardze przepisy ustawy z 2003 r. i ustawy z 2010 r.

naruszają też jej „prawo do ochrony informacji o sobie”, w tym „prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych bądź niepełnych” (art. 51 ust. 1 i 4 Konstytucji), gdyż pozwalają na ujawnienie przez biuro informacji gospodarczej informacji o jej przedawnionym zobowiązaniu. Skarżąca łączy nadto ingerencję w swoje konstytucyjne prawa z naruszeniem: „zasady równości wobec prawa” (art. 32 ust. 1 Konstytucji), „zasady proporcjonalności konieczności przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw” (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz „zasady demokratycznego państwa prawnego” (art. 2 Konstytucji), w tym szczególnie „zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”. Skarżąca podnosi również, że zaskarżone przepisy były podstawą wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach z 11 października 2012 r., mimo że ustawa z 2003 r. utraciła moc 14 czerwca 2010 r., tj. po wszczęciu postępowania w sprawie skarżącej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki formalne określone w art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i czy zarzuty w niej sformułowane nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK).

Skarżąca kwestionuje art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z 2003 r. oraz art. 15, art. 29 i art. 31 ustawy z 2010 r. Podnosi przy tym, że choć przepisy ustawy z 2003 r. uchylono ustawą z 2010 r., to uregulowania obu tych aktów prawnych mają podobną treść, a ustawa z 2003 r. utraciła moc 14 czerwca 2010 r., tj. po wytoczeniu powództwa przez skarżącą.

Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK skardze konstytucyjnej nie można nadać dalszego biegu w sytuacji, w której akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wyjątek od tego wprowadza art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym utrata mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego nie ma wpływu na nadanie skardze dalszego biegu, jeżeli wydanie orzeczenia o tym akcie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał zwraca uwagę na to, że ustawa z 2003 r. utraciła moc 14 marca 2010 r., tj. w dniu wejścia w życie ustawy z 2010 r. (zob. art. 69 tejże ustawy). Przepisy międzyczasowe ustawy z 2010 r. nie dotyczą przy tym postępowań takich jak zainicjowane przez skarżącą (tj. „o nakazanie wykreślenia wpisu z rejestru długów”). Tym samym przesłanka wynikająca z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK jest – w ocenie Trybunału – spełniona, co uzasadnia dalsze badanie, czy zachodzi wyjątek określony w art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie sądy orzekały – mimo błędnego oznaczenia przepisów ustawy z 2010 r. jako przepisów ustawy z 2003 r. – wyłącznie na podstawie przepisów ustawy z 2010 r., co pozwala uznać, że w zakresie zaskarżonych art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z 2003 r. skarga nie spełnia przesłanki zdefiniowanej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Tym samym nie jest spełniony warunek wynikający z art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Skoro bowiem przepisy ustawy z 2003 r. nie były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w analizowanej sprawie, to ich kontrola nie jest konieczna dla ochrony praw konstytucyjnych przysługujących skarżącej.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu skardze w zakresie, w jakim dotyczy ona art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z 2010 r. (art. 39 ust. 1 pkt 3 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W odniesieniu do zaskarżonych przepisów z ustawy z 2010 r. Trybunał zauważa, że choć skarżąca przedmiotem skargi uczyniła art. 15, art. 29 i art. 31 ustawy z 2010 r., to jednak przepisy te tylko częściowo były podstawą orzeczeń wydanych w jej sprawie. Sądy, zastosowawszy art. 15 ust. 1 i 2 pkt 2 i 5 ustawy z 2010 r., przyjęły, że przesłanki dopuszczalności ujawnienia informacji o zobowiązaniu skarżącej zostały spełnione. Jednocześnie sądy – na podstawie art. 29 ust. 1 i art. 31 ustawy z 2010 r. – uznały, że nie było przyczyn uzasadniających usunięcie informacji gospodarczych dotyczących skarżącej (na wniosek wierzyciela lub z urzędu). W pozostałym zakresie art. 15 i art. 29 ustawy z 2010 r. nie były podstawą orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej. Trybunał stwierdza więc, że skarga w zakresie art. 15 ust. 2 (pkt 1, 3 i 4) i 3-4 oraz art. 29 ust. 2-4 ustawy z 2010 r. nie spełnia warunku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co w tej części skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W świetle art. 15 ust. 1 i 2 pkt 2 i 5 ustawy z 2010 r. „[w]ierzyciel może przekazać do biura informacje gospodarcze o zobowiązaniu dłużnika niebędącego konsumentem wyłącznie wówczas, gdy są spełnione łącznie następujące warunki: 1) zobowiązanie powstało w związku z określonym stosunkiem prawnym, w szczególności z tytułu umowy związanej z wykonywaniem działalności gospodarczej; 2) łączna kwota wymagalnych zobowiązań

dłużnika niebędącego konsumentem wobec wierzyciela wynosi co najmniej 500 złotych oraz są one wymagalne od co najmniej 60 dni; 3) upłynął co najmniej miesiąc od wysłania przez wierzyciela listem poleconym albo doręczenia dłużnikowi niebędącemu konsumentem do rąk własnych, na adres do doręczeń wskazany przez dłużnika niebędącego konsumentem, a jeżeli nie wskazał takiego adresu – na adres siedziby dłużnika lub miejsca wykonywania działalności gospodarczej, wezwania do zapłaty, zawierającego ostrzeżenie o zamiarze przekazania danych do biura, z podaniem firmy i adresu siedziby tego biura”. Wierzyciel może przekazać do biura wyłącznie informacje gospodarcze dotyczące: dłużnika niebędącego konsumentem (określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 albo 3 ustawy z 2010 r.) lub zobowiązania (określone w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2010 r.). Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z 2010 r. „[w] przypadku: 1) częściowego lub całkowitego wykonania zobowiązania albo jego wygaśnięcia; 2) powzięcia przez wierzyciela, który zawarł z biurem umowę, o której mowa w art. 12 ust. 1 [ustawy z 2010 r.], wiadomości o odzyskaniu przez osobę uprawnioną utraconego dokumentu, którym posłużyła się osoba nieuprawniona; 3) powzięcia wiarygodnej informacji, że przekazane informacje gospodarcze są nieprawdziwe; 4) powzięcia wiarygodnej informacji o zmianie innych informacji gospodarczych przekazanych przez wierzyciela do biura (zgodnie z art. 14-18) – wierzyciel jest obowiązany niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia tych informacji, wystąpić do biura, któremu przekazał dane o zobowiązaniu lub o posłużeniu się cudzym dokumentem, z żądaniem aktualizacji informacji gospodarczych, przekazując do biura aktualne dane”. W myśl art. 31 ustawy z 2010 r. „[b]iuro usuwa informacje gospodarcze: 1) na wniosek wierzyciela, nie później niż w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku; 2) przed zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej przez biuro, informując o tym wierzycieli związanych z biurem umową, o której mowa w art. 12 ust. 1 [ustawy z 2010 r.]; 3) przekazane przez wierzyciela, z którym wygasła albo została rozwiązana umowa, o której mowa w art. 12 ust. 1 [ustawy z 2010 r.]; 4) przekazane przez wierzyciela, który po ich przekazaniu do biura został wykreślony z właściwego rejestru albo ewidencji lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej; 5) dotyczące posłużenia się podrobionym lub cudzym dokumentem – po upływie 10 lat, licząc od końca roku, w którym biuro otrzymało te informacje; 6) na podstawie uzasadnionej informacji o nieistnieniu zobowiązania; 7) na podstawie uzasadnionej informacji o wygaśnięciu zobowiązania, jeżeli dane dotyczą dłużnika będącego konsumentem; 8) po upływie 3 lat od ich ostatniej aktualizacji, nie później niż po upływie 10 lat od dnia ich przekazania przez wierzyciela”.

Skarżąca zarzuca, że kwestionowane przepisy naruszają przysługujące jej prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), „prawo do ochrony prawnej dobrego imienia” (art. 47 Konstytucji), „prawo do ochrony informacji o sobie, w tym prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych bądź niepełnych” (art. 51 ust. 1 i 4 Konstytucji), a także powiązane z nimi zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadę proporcjonalności i konieczności przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Trybunał zwraca uwagę na szczególnie, subsydiarny charakter skargi, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jej dopuszczalność zależy od tego, czy skarżący skorzystał już z przysługujących mu innych środków ochrony, które mogłyby uchylić stan naruszenia jego wolności lub praw. W tym też, co należy podkreślić, wyraża się przewidziana w art. 79 ust. 1 Konstytucji „ostateczność” orzeczenia o konstytucyjnych prawach podmiotowych skarżącego. Jeżeli na etapie wstępnej kontroli skargi Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że naruszenie praw skarżącego nie ma charakteru „ostatecznego”, to nie może nadać jego skardze dalszego biegu. Potwierdza to ustawodawca w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, zgodnie z którym skarga ma zawierać dokładne określenie orzeczenia (wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu), w którym sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie orzekł o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego.

W ocenie Trybunału rozpatrywana skarga nie spełnia przesłanki, wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Trybunał zauważa bowiem, że orzeczenia dołączone do analizowanej skargi nie rozstrzygają o konstytucyjnych prawach skarżącej, których ochrony domaga się ona w postępowaniu skargowym. W tym więc zakresie orzeczenia te nie mają waloru ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Zdaniem Trybunału skarżąca wyciąga niewłaściwe wnioski z treści art. 30 i art. 31 ustawy z 2010 r. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z 2010 r. „[n]a wniosek dłużnika wierzyciel, który przekazał informacje gospodarcze do biura, jest obowiązany do ich uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania lub usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały udostępnione lub są przechowywane z naruszeniem ustawy”. Podobnie art. 31 ustawy z 2010 r. przewiduje przypadki, w których biuro obowiązane jest z urzędu usunąć informacje gospodarcze (np. na podstawie uzasadnionej informacji o nieistnieniu zobowiązania). Ustawa z 2010 r. nie określa sankcji ani dla biura informacji gospodarczej, ani dla wierzyciela za niewykonanie obowiązków określonych we wskazanych przepisach, co nie oznacza jednak, że dłużnik nie ma skutecznych narzędzi do sprostowania

lub usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W tym kontekście warto przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 26 października 2011 r. (sygn. akt III CSK 16/11, LEX nr 1101659), według którego takimi narzędziami są w szczególności roszczenia związane z ochroną dóbr osobistych dłużnika (zob. też orzecznictwo sądów powszechnych – np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 21 maja 2010 r., sygn. akt I ACa 430/10, LEX nr 677943 i wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt VI ACa 438/10, LEX nr 1101659). W postępowaniu o ochronę dóbr osobistych sąd bada, czy wraz z ujawnieniem informacji o dłużniku doszło do naruszenia jego dóbr osobistych i czy miało ono charakter bezprawny. Trybunał stwierdza, że skarżąca nie zainicjowała takiego postępowania, co oznacza, że nie próbowała dochodzić przed sądem ochrony swoich konstytucyjnych praw – przede wszystkim prawa do czci, prawa do żądania sprostowania oraz prawa do usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W sprawie skarżącej nie doszło więc do ostatecznego ukształtowania jej sytuacji prawnej.

Tym samym Trybunał ponownie podkreśla, że skarga nie spełnia warunków wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, a przytoczone w niej argumenty mające wykazać naruszenie konstytucyjnych praw skarżącej cechuje oczywista bezzasadność. Z tych przyczyn należało odmówić nadania dalszego biegu skardze (art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 342

### **POSTANOWIENIE** z dnia 15 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 286/13**

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

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Wojciech Hermeliński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Komunikacyjno-Spedycyjnego Tychy Sp. z o.o.,

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

**nie uwzględnić zażalenia.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 października 2013 r. (data nadania) Przedsiębiorstwo Komunikacyjno-Spedycyjne Tychy Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa z 2003 r.), uchylonej przez ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz. 530, ze zm.; dalej: ustawa z 2010 r.), oraz art. 15, art. 29 i art. 31 ustawy z 2010 r. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Postanowieniem z 16 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wniesionej skardze dalszego biegu. Stwierdził, że skarga w zakresie, w jakim dotyczy art. 8, art. 13 i art. 20 ustawy z 2003 r., nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 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). Przepisy te, jak zaznaczył Trybunał, utraciły moc 14 marca 2010 r. i nie były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, co uniemożliwiało ich kontrolę w celu

ochrony praw konstytucyjnych przysługujących skarżącej. Trybunał uznał nadto, że skarga w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1, 3, 4 i ust. 3-4 oraz art. 29 ust. 2-4 ustawy z 2010 r. również nie spełnia warunku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ponieważ przepisy te nie były podstawą orzeczeń dotyczących skarżącej. Trybunał zauważył, że orzeczenia dołączone do złożonej skargi nie rozstrzygały o konstytucyjnych prawach skarżącej, których ochrony domagała się ona w postępowaniu skargowym. Ponadto skarżąca nie skorzystała z możliwości dochodzenia sądowej ochrony tych praw w ramach ustawowo gwarantowanej ochrony dóbr osobistych. Tym samym, zdaniem Trybunału, w jej sprawie nie doszło do ostatecznego ukształtowania jej sytuacji prawnej w takim znaczeniu, o jakim mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Co więcej, Trybunał ocenił jako oczywiście bezzasadne argumenty skarżącej mające wykazać naruszenie jej konstytucyjnych praw (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Na powyższe postanowienie skarżąca złożyła zażalenie, w którym podnosi, że „stanowisko przyjęte w uzasadnieniu postanowienia przez Trybunał Konstytucyjny jest niewłaściwe”. W przekonaniu skarżącej „nie jest także zasadne wskazanie Trybunału, że skutecznym narzędziem ochrony praw (...) [skarżącej] w niniejszej sprawie jest roszczenie związane z ochroną dóbr osobistych. W istocie zauważyć bowiem trzeba, że roszczenie zgłoszone przez (...) [skarżącą] odpowiadało tego rodzaju roszczeniu, a mimo tego nie spotkało się z ochroną prawną ze strony sądów orzekających w sprawie”. Tym samym, jak podkreśla skarżąca, „nieadekwatne jest stwierdzenie Trybunału, że (...) w celu spełnienia wymogu „ostateczności” orzeczenia (...) [skarżąca powinna] zainicjować dodatkowe postępowanie, w którym miałyby być badana m.in. bezprawność działania pozwanych. Kwestia ta została bowiem prawomocnie rozstrzygnięta w postępowaniu, które było podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej”. Skarżąca zarzuca Trybunałowi pominięcie innych konstytucyjnych praw (poza prawem do ochrony dobrego imienia), na których naruszenie zwróciła uwagę we wniesionej skardze konstytucyjnej, i zaznacza, że w tym zakresie skarga pozostaje aktualna. Zdaniem skarżącej Trybunał nie uzasadnił też, dlaczego jako oczywiście bezzasadne ocenił argumenty mające wykazać naruszenie jej konstytucyjnych praw. „Z ostrożności procesowej” skarżąca kwestionuje także dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w składzie jednoosobowym w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Jak przekonuje, jest to niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał zauważa, że w zażaleniu skarżąca nie kwestionuje odmowy nadania jej skardze dalszego biegu w zakresie, w jakim dotyczy ona przepisów ustawy z 2003 r. oraz niektórych z zaskarżonych przepisów ustawy z 2010 r., tj. art. 15 ust. 2 pkt 1, 3, 4 i ust. 3-4 oraz art. 29 ust. 2-4. Tym samym, co należy podkreślić, w tej części zaskarżone postanowienie pozostaje niewzruszone.

W zażaleniu skarżąca podnosi, że zainicjowała właściwe postępowanie przed sądem w celu ochrony swoich konstytucyjnych praw, a zatem orzeczenia, które uzyskała, mają walor ostateczności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Co więcej, jej zdaniem Trybunał bezpodstawnie uznał zarzuty skargi za oczywiście bezzasadne.

Zgodnie z ustaleniami Trybunału skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w Cieszynie – Wydział I Cywilny „o nakazanie pozwanemu wykreślenia wpisu z rejestru długów prowadzonego przez pozwanego Krajowy Rejestr Długów na podstawie ustawy z 14 lutego 2003 r. »O udostępnianiu informacji gospodarczych« stwierdzającego istnienie zobowiązania powoda wobec pozwanego”. Postanowieniem z 19 lutego 2010 r. (sygn. akt I C 80/10) sąd ten uznał się jednak za niewłaściwy, dlatego o żądaniu skarżącej merytorycznie rozstrzygały Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej – Wydział VI Gospodarczy (wyroki z: 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt VI GC 228/10 oraz z 23 maja 2011 r., sygn. akt VI GC 62/11) oraz Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej – Wydział V Gospodarczy i Wydział XIX Gospodarczy Odwoławczy (wyroki z 15 grudnia 2010 r., sygn. akt V Ga 114/10 oraz z 11 października 2012 r., sygn. akt XIX Ga 333/12). Ze względu na wskazaną przez skarżącą podstawę faktyczną powództwa orzekające w jej sprawie sądy nie potraktowały jej żądania jako zmierzającego do dochodzenia ochrony jej dóbr osobistych. Gdyby w swoim pozwie skarżąca domagała się takiej ochrony, właściwy do rozpoznania powództwa w pierwszej instancji byłby

sąd okręgowy, o czym stanowi wprost art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.). Sąd rejonowy, do którego skarżąca skierowała swój pozew, przekazałby wtedy – na podstawie art. 200 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. – sprawę właściwemu sądowi okręgowemu. Tym samym Trybunał ponownie zauważa, że skarżąca nie dochodziła ochrony swoich konstytucyjnych praw, wykorzystując przysługujące jej cywilnoprawne instrumenty służące ochronie dóbr osobistych. Słusznie więc w postanowieniu o odmowie nadania dalszego biegu skardze Trybunał uznał, że skarżąca nie dysponuje ostatecznym orzeczeniem o jej wolnościach i prawach, których ochrony domaga się ona w postępowaniu skargowym.

Warto też podkreślić, że właśnie ze względu na nieprawidłową interpretację art. 30 i art. 31 ustawy z 2010 r. sformułowane w skardze zarzuty należało ocenić jako oczywiście bezzasadne. Przepisy te w powiązaniu z instrumentami służącymi ochronie dóbr osobistych (wymienionych w skardze: prawa do czci, prawa do żądania sprostowania oraz prawa do usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą) gwarantują bowiem skarżącej pożądaną przez nią ochronę. Potwierdzają to przywołane w zaskarżonym postanowieniu wyrok Sądu Najwyższego z 26 października 2011 r. (sygn. akt III CSK 16/11, LEX nr 1101659) oraz orzeczenia sądów powszechnych.

Przedstawione okoliczności przemawiały jednoznacznie za odmową nadania wniesionej skardze dalszego biegu.

W zażaleniu „skarżąca kwestionuje również dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w składzie jednoosobowym w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej”, ponieważ – w jej przekonaniu – jest to niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że przywołany przez skarżącą przepis Konstytucji nie dotyczy formalnych orzeczeń wydanych w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych, lecz orzeczeń co do istoty sprawy, merytorycznych (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 190 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3, 4 i 35). Wynika to przede wszystkim z treści całego art. 190 Konstytucji (skarżąca nie uwzględnia choćby tego, że postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie ma charakteru „powszechnie obowiązującego”, ani tego że nie ogłasza się go w sposób, o którym mowa w art. 190 ust. 2 Konstytucji). Należy też pamiętać o art. 197 Konstytucji, w myśl którego tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa ustawa. Zgodnie zaś z art. 49 w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy o TK prezes Trybunału kieruje skargę do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu jej wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

Na tej podstawie Trybunał uznaje za chybiony zarzut postawiony w zażaleniu, jakoby orzekanie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w składzie jednoosobowym było niezgodne z art. 190 ust. 5 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 343

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 11 lutego 2014 r. **Sygn. akt Ts 311/13**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.K. w sprawie zgodności:  
art. 38 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, ze zm.) z art. 70 ust. 1 i 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**



## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 grudnia 2013 r. A.K. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 38 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) „w zakresie, w jakim nakazuje on stosować przepisy wprowadzone ustawą a dotyczące stypendium rektora dla najlepszych studentów (tj. art. 173, art. 184 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym [Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym]) do studentów, którzy nabyli prawo do stypendium za wyniki w nauce w roku akademickim 2010/2011”, z art. 70 ust. 1 i 4 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. W roku akademickim 2010/2011 skarżąca była studentką na dwóch kierunkach studiów – filologii romańskiej i pedagogice – na Uniwersytecie Warszawskim. W związku z wynikami uzyskanymi w tym roku akademickim na kierunku pedagogika w październiku 2011 r. skarżąca złożyła wniosek o przyznanie jej stypendium rektora dla najlepszych studentów. Decyzją z 21 maja 2012 r. Odwoławcza Komisja Stypendialna Uniwersytetu Warszawskiego nie przyznała skarżącej stypendium. Rozstrzygnięcie to komisja utrzymała w mocy wydaną w wyniku ponownego rozpoznania sprawy decyzją z 29 lipca 2012 r. Na powyższe decyzje skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 14 stycznia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wa 1946/12) decyzje te uchylił. Wyrok ten został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lipca 2013 r. (sygn. akt I OSK 929/13), doręczonym skarżącej 5 września 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę i utrzymał w mocy zakwestionowane w niej decyzje Odwoławczej Komisji Stypendialnej Uniwersytetu Warszawskiego.

Zdaniem skarżącej zakwestionowany przepis prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz prawa do pomocy finansowej ze strony władz publicznych. Skarżąca twierdzi, że uzyskawszy w roku akademickim 2010/2011 dobre wyniki w nauce, nabyła prawo do otrzymania w następnym roku akademickim stypendium na kierunku pedagogika. Przepisy, które weszły w życie 1 października 2011 r., uniemożliwiły jej jednak pobieranie tego świadczenia. Wyłączyły bowiem możliwość otrzymywania stypendium na więcej niż jednym kierunku studiów oraz pobieranie stypendium przez studentów, którzy po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuują naukę na drugim kierunku, chyba że po ukończeniu studiów pierwszego stopnia kontynuują oni studia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego. Tym samym doprowadziły do naruszenia art. 70 ust. 1 i 4 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżąca podkreśla, że otrzymywanie stypendium za wyniki w nauce (regulowanego w przepisach obowiązujących przed 1 października 2011 r.) lub stypendium rektora dla najlepszych studentów (przewidzianym przez znowelizowane przepisy prawa o szkolnictwie wyższym) jest prawem studenta, nabywanym przez niego dzięki uzyskaniu w danym roku akademickim dobrych wyników w nauce. Niedopuszczalna jest więc zmiana zasad nabywania tego prawa po zakończeniu roku akademickiego, który stanowi punkt odniesienia dla oceny wyników studenta. Skarżąca zaznacza, że spełniła wszystkie warunki uzyskania stypendium obowiązujące przed 1 października 2011 r., a jedyną podstawą odmowy przyznania jej tego świadczenia były przepisy, które weszły w życie z tą datą. Jej zdaniem doprowadziło to do naruszenia (wynikającej z art. 2 Konstytucji) zasady ochrony praw nabytych, a także zasady *lex retro non agit*. Skarżąca podkreśla również, że stypendium za wyniki w nauce, podobnie jak obecne stypendium rektora dla najlepszych studentów, było środkiem służącym konstytucyjnej zasadzie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz formą pomocy finansowej dla studentów. Zmiana zasad jego przyznawania naruszyła więc również art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl jej art. 46 ust. 1 skargę konstytucyjną można wnieść po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wynika, że na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonych wolności lub praw i określenia sposobu ich naruszenia. Z kolei zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK skarżący musi uzasadnić zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Ponadto w myśl art. 36 ust. 3 ustawy o TK,

mającego zastosowanie w sprawach rozpatrywanych w trybie skargi konstytucyjnej na podstawie art. 49 tejże ustawy, Trybunał Konstytucyjny, w toku wstępnego rozpoznania wniesionej skargi, odmawia nadania jej dalszego biegu, jeżeli jest ona oczywiście bezzasadna.

Analiza skargi konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że skarga ta jest oczywiście bezzasadna.

Zarzuty skarżącej opierają się na założeniu, że uzyskawszy dobre wyniki w nauce w roku akademickim 2010/2011 nabyła ona prawo podmiotowe do otrzymania stypendium w następnym roku. Jednak teza ta nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach obowiązujących przed 1 października 2011 r., ani w regulacjach, które weszły w życie z tą datą. Przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, podobnie jak obecne regulacje, przyznawały studentom prawo do ubiegania się o stypendium za wyniki w nauce (obecnie – o stypendium rektora dla najlepszych studentów). Określały również kryteria, które musi spełniać dana osoba, aby to stypendium mogło być jej przyznane. Artykuł 181 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym stanowił w szczególności, że stypendium za wyniki w nauce mógł otrzymywać „student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen”. Nie gwarantował jednak automatycznie prawa do otrzymania stypendium po osiągnięciu określonych wyników. Uprawnienie do pobierania stypendium powstawało więc dopiero w momencie wydania decyzji o jego przyznaniu. Ponadto – wbrew twierdzeniu skarżącej – stypendium było przyznawane na dany rok akademicki, nie zaś za rok poprzedni. O ile więc podstawą oceny osiągnięć studenta była średnia ocen z poprzedniego roku akademickiego, o tyle podstawą oceny innych przesłanek otrzymania stypendium (takich jak posiadanie statusu studenta, czy nieotrzymywanie stypendium, którego nie można pobierać wraz ze stypendium za wyniki w nauce) był stan faktyczny w momencie otrzymywania tego świadczenia. Podstawą wydania decyzji o przyznaniu stypendium – zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego – były natomiast przepisy obowiązujące w dniu jej wydania.

Jak słusznie zauważa skarżąca, w swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że dla ustalenia istnienia praw nabytych nie ma znaczenia to, czy dane prawo zostało nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy czy na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Zasada ochrony praw nabytych obejmuje bowiem również prawa nabyte zgodnie z ustawą przed złożeniem wniosku o ich przyznanie (zob. np. wyroki TK z: 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42 oraz 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109). Aby jednak można było mówić o nabyciu prawa na podstawie ustawy, jej przepisy muszą przyznawać dane prawo podmiotowe osobie spełniającej określone kryteria. Jak wskazano wyżej, przepisy prawa o szkolnictwie wyższym odnoszące się do zasad przyznawania stypendium za wyniki w nauce nie spełniały tego wymogu. Oczywiście bezzasadne jest więc twierdzenie skarżącej, że nieprzyznanie jej stypendium na rok akademicki 2011/2012 doprowadziło do naruszenia jej praw nabytych, a tym samym do naruszenia art. 70 ust. 1 i 4 w związku z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że samo wyłączenie możliwości otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów przez osoby studiujące na kilku kierunkach studiów było przedmiotem orzekania przez Trybunał w wyroku z 5 listopada 2013 r. (K 40/12, dotychczas niepubl.). Trybunał, stwierdziwszy zgodność takiego rozwiązania z Konstytucją, obszernie odniósł się do treści art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji. Wskazał, że przepisy te gwarantują prawo do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych przez państwo, do których to mechanizmów należy między innymi stypendium rektora dla najlepszych studentów. Mimo, że stypendium to wyraźnie pełni funkcję motywacyjną, ma również charakter pomocy materialnej, która mieści się w zakresie przedmiotowym art. 70 ust. 4 Konstytucji. Trybunał podkreślił jednak, że uwzględniając art. 70 ust. 4 Konstytucji jako wzorzec kontroli regulacji dotyczących stypendiów, należy mieć na uwadze to, iż przepis ten pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę w określeniu form i zakresu pomocy materialnej udzielanej przez państwo, a tym samym nie przyznaje jednostce prawa do określonego rodzaju stypendium.

W związku z powyższym Trybunał, działając na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 344

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 15 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 311/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Wróbel – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca  
Leon Kieres,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 grudnia 2013 r. A.K. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 38 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 84, poz. 455, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) „w zakresie, w jakim nakazuje on stosować przepisy wprowadzone ustawą a dotyczące stypendium rektora dla najlepszych studentów (tj. art. 173, art. 184 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym [Dz. U. z 2012 r. poz. 572, ze zm.; dalej: prawo o szkolnictwie wyższym]) do studentów, którzy nabyli prawo do stypendium za wyniki w nauce w roku akademickim 2010/2011”, z art. 70 ust. 1 i 4 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej zakwestionowana regulacja prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, prawa do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia oraz prawa do pomocy finansowej ze strony władz publicznych. Skarżąca twierdzi bowiem, że zastosowanie przepisów, które wyłączają możliwość otrzymywania stypendium rektora dla najlepszych studentów na więcej niż jednym kierunku studiów oraz pobierania stypendium przez studentów, którzy po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuują naukę na drugim kierunku (chyba że po ukończeniu studiów pierwszego stopnia kontynuują oni studia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego) w stosunku do studentów, którzy uzyskali dobre wyniki w nauce w roku akademickim poprzedzającym wejście w życie tych przepisów naruszyło nabyte już przez nich prawo do otrzymania stypendium, a także zasadę niedziałania prawa wstecz.

Postanowieniem z 11 lutego 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Powodem wydania takiego rozstrzygnięcia było ustalenie, że skarga ta jest oczywiście bezzasadna. Trybunał uznał, że twierdzenie skarżącej, iż uzyskawszy dobre wyniki w nauce w roku akademickim 2010/2011, nabyła prawo podmiotowe do otrzymania stypendium w następnym roku, nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach obowiązujących przed 1 października 2011 r., ani w regulacjach, które weszły w życie z tą datą. Trybunał zaznaczył, że art. 181 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 2011 r. stanowił, iż stypendium za wyniki w nauce mógł otrzymywać „student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen”. Przepis ten nie gwarantował jednak automatycznie prawa do otrzymania stypendium po osiągnięciu określonych wyników. Prawo to nie powstawało więc przed momentem wydania decyzji o jego przyznaniu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał na swój wyrok z 5 listopada 2013 r. (K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 120), w którym stwierdził między innymi, że uwzględniając art. 70 ust. 4 Konstytucji jako wzorzec kontroli przepisów dotyczących stypendium, należy mieć na uwadze to, iż przepis ten pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę w określeniu form i zakresu pomocy materialnej udzielanej przez państwo, a tym samym nie przyznaje jednostce prawa do określonego rodzaju stypendium.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł pełnomocnik skarżącej. Stwierdził w nim, że Trybunał nie rozważył ewentualnego naruszenia ekspektatywy nabycia prawa do stypendium, co powinien zrobić, skoro

skarżąca zarzuciła naruszenie zasady praw nabytych. Zdaniem skarżącej nawet jeśli w jej sprawie nie można było mówić o nabyciu prawa do stypendium, to doszło do powstania maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy nabycia tego prawa. Pełnomocnik skarżącej stwierdził również, że uznanie przez Trybunał, iż na gruncie przepisów prawa o szkolnictwie wyższym studentom przyznano tylko „prawo do ubiegania się o stypendium za wyniki w nauce”, stoi w sprzeczności z wyrażoną wcześniej w orzecznictwie tezą, że art. 70 ust. 4 Konstytucji jest nie tylko normą programową, lecz gwarantuje prawo podmiotowe do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych przez państwo. Pełnomocnik skarżącej podkreślił, że prawo do pobierania stypendium, które powstaje w momencie wydania decyzji o jego przyznaniu, należy oddzielić od samego prawa do stypendium, które powstaje po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie. Stwierdził, że ochrona praw nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia i dotyczy także praw nabytych na podstawie ustawy przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Zdaniem pełnomocnika Trybunał nieprawidłowo przyjął również, że stypendium za wyniki w nauce (obecnie: stypendium rektora dla najlepszych studentów) było przyznawane na dany rok akademicki, a nie za poprzedni rok. Stypendium to mógł bowiem otrzymać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen. Miało ono więc charakter gratyfikacji za wyniki osiągnięte w poprzednim roku. Pełnomocnik skarżącej stwierdził również, że przyjęcie momentu wydawania decyzji o przyznaniu stypendium za relewantny dla oceny spełniania przesłanek jego otrzymania przez osobę o to stypendium się ubiegającą powoduje, iż uzyskanie tego świadczenia jest uzależnione od sprawności działania organów administracji. Ponadto pełnomocnik zaznaczył, że stypendium naukowe jest ważnym elementem budżetu studenta a zmiana zasad jego przyznawania po osiągnięciu przez studenta odpowiednich wyników w nauce stanowi arbitralną zmianę prawa, która godzi w bezpieczeństwo prawne jednostki i pewność prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny analizuje te zarzuty sformułowane w zażaleniu, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia, i do tego ogranicza rozpoznanie tego środka odwoławczego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanym zażaleniu skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów, które podałaby w wątpliwość przesłanki odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, przedstawione w postanowieniu z 11 lutego 2014 r. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

Całą argumentację mającą podważyć prawidłowość postanowienia z 11 lutego 2014 r. skarżąca opiera na założeniu, że zgodnie z przepisami obowiązującymi przed 1 października 2011 r. nabyła ona prawo do otrzymania stypendium za wyniki w nauce (lub stypendium rektora dla najlepszych studentów, które z dniem 1 października 2011 r. zastąpiło stypendium za wyniki w nauce) lub ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną nabycia tego prawa. Jak jednak słusznie zauważył Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy nowelizującej wyraźnie mówiły o możliwości przyznania stypendium za wyniki w nauce studentom spełniającym określone warunki, nie zaś o nabyciu przez tych studentów prawa do otrzymania stypendium. Trybunał prawidłowo przyjął więc, że skarżąca nie nabyła prawa do stypendium, ani ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej nabycia tego prawa, a więc sformułowany przez nią zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych jest oczywiście bezzasadny.

Jednocześnie Trybunał zauważa, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, takie stanowisko nie jest sprzeczne z wyrażonym w wyroku z 5 listopada 2013 r. (K 40/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 120) poglądem, zgodnie z którym art. 70 ust. 4 Konstytucji jest nie tylko normą programową, lecz także gwarantuje prawo podmiotowe do równego dostępu do mechanizmów wyrównywania przez państwo szans edukacyjnych. Prawo do równego dostępu do stworzonych przez ustawodawcę mechanizmów pomocy dla studentów nie jest bowiem tożsame z prawem do otrzymania określonego świadczenia, w tym wypadku – stypendium za wyniki w nauce lub stypendium rektora dla najlepszych studentów.

Wbrew twierdzeniu skarżącej w zaskarżonym postanowieniu Trybunał nie kwestionował również gratyfikacyjnego charakteru stypendium rektora dla najlepszych studentów (wcześniej: stypendium za wyniki w nauce) oraz tego, że gratyfikacja ta jest związana z wynikami osiągniętymi w poprzednim roku akademickim. Słusznie stwierdził jednak, że samo stypendium przyznawane jest jednak na następny rok akademicki i to w jego trakcie student musi spełniać warunki jego otrzymania. W przeciwnym razie stypendium to mogłoby być przyznawane

absolwentom, którzy ukończyli ostatni rok studiów z odpowiednim wynikiem. Prawo o szkolnictwie wyższym nie przewiduje jednak takiej możliwości.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 345

### **POSTANOWIENIE** z dnia 7 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 313/13**

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

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Ch.S. w sprawie zgodności:  
art. 34 ust. 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.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 77 ust. 2,  
art. 78 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 grudnia 2013 r. Ch.S. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 34 ust. 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: u.k.s.c.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 77 ust. 2, art. 78 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Skargę sformułowano na podstawie następującego stanu faktycznego. Skarżący brał udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. W dniu 16 maja 2013 r. został powiadomiony o wyborze najkorzystniejszej oferty, o wykonawcach wykluczonych z postępowania (wśród których się znalazł), a także o odrzuconych ofertach. 21 maja 2013 r. skarżący wniósł odwołanie w sprawie wykluczenia go z postępowania. Wyrokiem z 4 czerwca 2013 r. (sygn. akt KIO 1197/13) Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO) oddaliła to odwołanie. Na powyższy wyrok skarżący wniósł skargę do sądu. Zarządzeniem z 19 lipca 2013 r. przewodniczący składu orzekającego wezwał skarżącego do uzupełnienia opłaty od skargi przez zapłatę 213 470 zł. Postanowieniem z 23 sierpnia 2013 r. (sygn. akt XIX Ga 471/13) Sąd Okręgowy w Katowicach – XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy odrzucił skargę z powodu jej nienależytego opłacenia.

Skarżący uważa, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ zawiera termin „wartość przedmiotu zamówienia”, w związku z czym uniemożliwia obliczenie opłaty sądowej i stwarza nieracjonalną, nieproporcjonalną i niesprawiedliwą barierę ekonomiczną w dostępie do sądu. Narusza to prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Jako uzupełniający wzorzec kontroli konstytucyjnej skarżący wskazuje także art. 2 Konstytucji. Podnosi, że art. 34 u.k.s.c. został zmieniony przez ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591). Ustawodawca wprowadził odmienny sposób obliczania opłaty od skargi na orzeczenie KIO – w zależności od tego, czy do zaskarżenia czynności w postępowaniu dochodzi przed otwarciem oferty czy po jej otwarciu. Skarżący podkreśla, że trudno ustalić znaczenie użytego w zaskarżonym przepisie terminu „wartość przedmiotu zamówienia”, ponieważ pojawia się on tylko w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. i przepisy nie zawierają jego definicji.

Kwestionowany przepis prowadzi ponadto do naruszenia równowagi między interesem państwa w uzyskaniu zwrotu kosztów sądowych a interesem podmiotu dochodzącego swych praw przed sądem. Skarżący wskazuje, że zaskarżenie wyroku KIO wiązało się dla niego z nadmiernym ryzykiem finansowym. Uznaje również za niezgodne z Konstytucją podwyższenie górnej granicy opłaty do 5 000 000 zł.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym prawem wymogom. Zasadniczo zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego skargę do Trybunału Konstytucyjnego może wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunki wniesienia skargi konstytucyjnej zostały doprecyzowane w art. 46-48 ustawy o TK. Gdy skarga konstytucyjna ich nie spełnia, a także gdy jest oczywiście bezzasadna lub gdy jej braki nie zostały usunięte w określonym terminie, lub też zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 lub 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał zwraca uwagę, że w wyroku z 14 stycznia 2014 r. (SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1) orzekł, iż art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. można wyróżnić dwie normy: pierwszą, wprowadzającą opłatę stosunkową w wysokości wartości przedmiotu zamówienia (5%), oraz drugą, określającą górną granicę opłaty sądowej na poziomie 5 000 000 zł. Przedmiotem kontroli w tym postępowaniu była tylko pierwsza ze wskazanych norm. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie (również w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał uznał, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. nie był podstawą ostatecznych orzeczeń w zakresie, w jakim stanowi o górnej granicy opłaty sądowej. Jak podkreślił: „zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych na poziomie 5 000 000 zł może być jednak kwestionowana w trybie kontroli abstrakcyjnej, albo też w trybie kontroli konkretnej, jeśli wysokość opłaty sądowej w danej sprawie osiągnęła wyznaczony ustawowo poziom”.

2.1. W sprawie SK 12/13 Trybunał orzekł, że „zarzuty skarżących miały związek nie tyle ze stosunkowym charakterem tej opłaty, ile z generalnie nadmierną (nieproporcjonalną) wysokością opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, obliczanych na podstawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. To zaś stanowiło konsekwencję pułapu kwotowego ustalonego w tym przepisie na poziomie 5 000 000 zł”. W przypadku tak ujętego problemu konstytucyjnego nie miały zastosowania ani zasada *res iudicata*, ani zasada *ne bis in idem*. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 kwietnia 2014 r. (SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41) stwierdził niezgodność art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Trybunał zdecydował o stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją pełnego zakresu art. 34 ust. 2 u.k.s.c., skutkiem czego cała jednostka redakcyjna ustawy została uchylona wraz z wejściem w życie tego wyroku.

Z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżony przepis Trybunał, na podstawie art. 49 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 346

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 314/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej MKS Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 98 § 2 i art. 117 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) oraz § 12 ust. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490) z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.****UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 2 grudnia 2013 r. MKS Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 98 § 2 i art. 117 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz § 5 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie) z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 (w skardze niewłaściwie określonym jako art. 32 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji), art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarżąca sformułowała zarzuty zakresowe. Jej zdaniem art. 98 § 2 k.p.c. jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim „nie pozwala na zaliczenie do niezbędnych kosztów procesu, kosztów uzyskania dokumentów (odpisów KRS) w sytuacji, gdy koszt ich uzyskania (tj. przejazdu celem uzyskania i opłaty od przelewu) został poniesiony wyłącznie na potrzeby procesu. Artykuł 117 § 3 k.p.c. jest zaś niekonstytucyjny w zakresie, w jakim „nie wskazuje sposobu wykazania braku dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego”. Z kolei § 5 pkt 5 rozporządzenia narusza postanowienia Konstytucji w zakresie, w jakim „ustala stawki minimalne w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym”.

Skargę konstytucyjną skarżąca wniosła w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z 18 stycznia 2012 r. (sygn. akt VI GCupr 282/11/2) Sąd Rejonowy w Tychach Wydział VI Gospodarczy zasądził od pozwanego na rzecz skarżącej w pkt 1 – 293,12 zł z ustawowymi odsetkami liczonymi od 6 marca 2011 r., a w pkt 2 – 77 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Postanowieniem z 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt XIX Gz 208/12) Sąd Okręgowy w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy oddalił zażalenie, które skarżąca wniosła na postanowienie zawarte w pkt 2 wyroku z 18 stycznia 2012 r. W uzasadnieniu sąd stwierdził m.in., że koszty przejazdu pracownika skarżącej w celu odebrania odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego ani koszty zatrudnienia tego pracownika nie są kosztami procesu, o których mowa w art. 98 § 2 k.p.c. Powyższe postanowienie wraz z uzasadnieniem doręczono skarżącej 21 maja 2012 r.

28 maja 2012 r. skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w Tychach Wydział VI Gospodarczy z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Postanowieniem z 3 października 2012 r. (sygn. akt VI GCo 154/12/4) sąd oddalił wniosek. Postanowieniem z 15 listopada 2012 r. (sygn. akt XIX Gz 708/12) Sąd Okręgowy w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy oddalił zażalenie skarżącej, uznawszy je za bezzasadne. Sąd, podzieliwszy wnioski sądu pierwszej instancji sformułowane na podstawie oceny dokumentów finansowych przedłożonych przez skarżącą, wskazał, że nie wykonała ona zarządzenia wzywającego ją do przedstawienia dokumentacji finansowej. To nie pozwalało na kompleksową ocenę sytuacji

finansowej spółki. Sąd stwierdził także, że skarżąca nie wykazała w sposób wymagany przez prawo, iż zawiesiła działalność gospodarczą. Powyższe postanowienie wraz z uzasadnieniem doręczono skarżącej 2 stycznia 2013 r.

9 stycznia 2013 r. skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w Tychach IX Wydział Cywilny z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału. Postanowieniem z 12 marca 2013 r. (sygn. akt IX Co 52/13) sąd oddalił wniosek. Postanowieniem z 29 maja 2013 r. (sygn. akt III Cz 473/13) Sąd Okręgowy w Katowicach III Wydział Cywilny Odwoławczy zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że ustanowił dla skarżącej pełnomocnika z urzędu w osobie radcy prawnego. Pismem z 21 sierpnia 2013 r. (nr OIRP/716/G/2013), doręczonym 13 września 2013 r., Okręgowa Izba Radców Prawnych w Katowicach (dalej: OIRP w Katowicach) wyznaczyła pełnomocnika.

Zdaniem skarżącej art. 98 § 2 k.p.c. jest niekonstytucyjny dlatego, że w wyniku jego zastosowania „poniosła [ona] koszty, których sąd nie uznał za koszty procesu i w konsekwencji (mimo wygranej) nie zasądził ich zwrotu na rzecz skarżącej”. Drugi z zakwestionowanych w skardze przepisów, tj. art. 117 § 3 k.p.c. narusza Konstytucję, ponieważ nierówno traktuje podmioty występujące z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych. W przypadku podmiotów takich jak skarżąca (osób prawnych, a także innych jednostek organizacyjnych, którym przepisy szczególne przyznają zdolność sądową) przepis uzależnia uwzględnienie wniosku od wykazania, że nie mają one dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Nie stanowi on przy tym, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku. Od osób fizycznych wymaga się natomiast jedynie złożenia oświadczenia, z którego wynika, że nie są one w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego „bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny”. Zdaniem skarżącej nie ma podstaw do tego, by podmioty, o których mowa w zakwestionowanym art. 117 § 3 k.p.c., traktować inaczej niż osoby fizyczne. Zakwestionowany w skardze § 5 pkt 5 rozporządzenia narusza Konstytucję w ten sposób, że ustala stawki minimalne w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, za które profesjonalni pełnomocnicy nie chcą podjąć się sporządzenia skargi konstytucyjnej. W konsekwencji przepis ten ogranicza możliwość korzystania ze skargi konstytucyjnej.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2014 r. pełnomocnika skarżącej wezwano do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, tj. do wskazania ostatecznego orzeczenia o przysługujących skarżącej wolnościach lub prawach, które zostało wydane na podstawie przepisów zakwestionowanych w skardze, a także przedstawienia, jakie wolności lub prawa skarżącej wyrażone w art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone.

W piśmie z 8 kwietnia 2014 r. pełnomocnik odniósł się do zarządzenia. Wyjaśnił, że ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 5 kwietnia 2012 r., a także postanowienie tego sądu z 15 listopada 2012 r. Wskazał, że w wyniku nieuwzględnienia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych skarżąca (osoba prawna) została potraktowana inaczej niż osoby fizyczne, w związku z czym została pozbawiona możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej i – jak zarzuciła – uruchomienia procedury przed sądem. W ten sposób doszło do naruszenia: zasady równości, prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i zakazu zamykania drogi sądowej (art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji),

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

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

3. Skarżąca złożyła skargę w związku z dwoma orzeczeniami, które – jej zdaniem – są ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.



4. Jeśli przyjmie się, że ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącej jest postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 5 kwietnia 2012 r., to skardze należy odmówić nadania dalszego biegu, ponieważ skarżąca przekroczyła termin do jej złożenia.

4.1. Artykuł 46 ust. 1 ustawy o TK stanowi, że „[s]karga (...) może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. Ponieważ skarżąca podjęła działania zmierzające do uzyskania pomocy prawnej z urzędu, więc w jej sprawie istotnego znaczenia nabiera także unormowanie art. 48 ust. 2 zdanie drugie ustawy o TK. Przepis ten stanowi, że „[d]o czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku [w tej sprawie] nie biegnie termin przewidziany w art. 46 ust. 1 [ustawy o TK]”.

4.2. Jak wynika ze stanu faktycznego przedstawionego w skardze, odpis wskazanego orzeczenia został doręczony skarżącej 21 maja 2012 r. Następnego dnia rozpoczął bieg termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wystąpienie przez skarżącą (28 maja 2012 r.) z wnioskiem, o którym mowa w art. 48 ust. 2 ustawy o TK, spowodowało zawieszenie tego terminu. Trwało ono do 2 stycznia 2013 r., tj. do dnia, w którym doręczono skarżącej odpis postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy z dnia 15 listopada 2012 r. (orzeczenia oddalającego zażalenie skarżącej na postanowienie oddalające jej wniosek o ustanowienie pełnomocnika do wniesienia skargi konstytucyjnej). 3 stycznia 2013 r. ponownie rozpoczął bieg termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Wystąpienie przez skarżącą (9 stycznia 2013 r.) z wnioskiem, o którym mowa w art. 48 ust. 2 ustawy o TK, spowodowało kolejne zawieszenie tego terminu. Tym razem trwało ono do 13 września 2013 r., tj. do dnia, w którym pełnomocnik skarżącej odebrał pismo OIRP w Katowicach, wydane w celu wykonania postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach III Wydział Cywilny Odwoławczy z 29 maja 2013 r.

4.3. W myśl art. 20 ustawy o TK w sprawach w niej nieuregulowanych do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Z powodu braku odrębnej regulacji w ustawie o TK termin, o którym mowa w art. 46 ust. 1 oraz art. 48 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy, powinno się obliczyć na podstawie unormowań zawartych w k.p.c., a w myśl odesłania wynikającego z art. 165 § 1 k.p.c. – na podstawie przepisów prawa cywilnego. Zgodnie zaś z art. 114 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) jeżeli termin jest oznaczony w miesiącach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, za miesiąc przyjmuje się 30 dni.

4.4. Skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę konstytucyjną 2 grudnia 2013 r., a zatem po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Należy bowiem zauważyć, że od doręczenia skarżącej ostatecznego orzeczenia (tj. postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach z 5 kwietnia 2012 r.) do wystąpienia przez nią z pierwszym wnioskiem do sądu rejonowego upłynęło 7 dni. Od dnia doręczenia skarżącej postanowienia tego sądu z 15 listopada 2012 r. do wystąpienia przez nią z kolejnym wnioskiem upłynęło także 7 dni (w sumie – 14 dni). Pełnomocnik wniósł skargę konstytucyjną po 80 dniach od doręczenia mu pisma OIRP w Katowicach. Zatem od dnia doręczenia ostatecznego orzeczenia skarżącej do dnia wniesienia skargi (nie licząc okresu zawieszenia) minęły 94 dni.

Powyższa okoliczność jest – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu we wskazanym zakresie.

5. Ponadto Trybunał stwierdza, że analizowana skarga (w zakresie, w jakim – zdaniem skarżącej – orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest wskazane postanowienie), nie spełnia także innych warunków przekazania jej do merytorycznej oceny.

5.1. Skarżąca zakwestionowała art. 98 § 2 k.p.c. w brzmieniu: „Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawienia w sądzie. Suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. Ponadto skarżąca zakwestionowała art. 117 § 3 k.p.c., który stanowi, że „[o]soba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwołniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaze, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego”.

Skarżąca zarzuciła także niezgodność z Konstytucją § 5 pkt 5 rozporządzenia. Taki przepis nie istnieje jednak w obrocie prawnym. Trybunał zwraca uwagę na to, że stawki minimalne w postępowaniu przed Trybunałem określa § 12 ust. 6 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem stawki te wynoszą: za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za stawieństwo na rozprawie – 240 zł (ust. 1), za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia tej skargi – 120 zł (ust. 2). Wziąwszy pod uwagę zarzuty skarżącej, a także obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że przedmiotem wniesionej skargi jest § 12 ust. 6, nie zaś wskazany przez skarżącą § 5 pkt 5 rozporządzenia.

5.2. Trybunał stwierdza, że zakwestionowane w skardze art. 117 § 3 k.p.c. oraz § 12 ust. 6 rozporządzenia nie były podstawą postanowienia Sądu Okręgowego w Katowicach z 5 kwietnia 2012 r. Trzeba zauważyć, że orzeczenie to rozstrzyga kwestie dotyczące zwrotu kosztów procesu, a nie odmowy przyznania pomocy prawnej z urzędu. Postanowienie to zostało wydane m.in. na podstawie zakwestionowanego w skardze art. 98 § 2 k.p.c. Rozpatrywana skarga nie spełnia zatem podstawowej przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu we wskazanym zakresie.

6. Wniesionej skardze należy odmówić nadania dalszego biegu także wtedy, gdy przyjmie się, że ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach XIX Wydział Gospodarczy Odwoławczy z 15 listopada 2012 r.. Za takim rozstrzygnięciem przemawiają następujące argumenty.

6.1. Zakwestionowane w skardze art. 98 § 2 k.p.c. i § 12 ust. 6 rozporządzenia nie były podstawą powyższego orzeczenia. Rozstrzygnięciem tym sąd oddalił zażalenie na postanowienie oddalające wniosek skarżącej o ustanowienie dla niej pełnomocnika procesowego do sporządzenia skargi konstytucyjnej. Badał on zatem, czy sąd pierwszej instancji prawidłowo stwierdził, że skarżąca wykazała przesłanki zwolnienia jej od kosztów. Orzeczenie to nie rozstrzyga natomiast kwestii kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw i obrony, tj. kosztów, o których mowa w art. 98 § 2 k.p.c. Nie dotyczy także minimalnych stawek obowiązujących w postępowaniu przed Trybunałem, określonych w rozporządzeniu. Dlatego w tym zakresie skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6.2. W odniesieniu do zarzutów niekonstytucyjności art. 117 § 3 k.p.c. Trybunał zauważa, że obowiązek wykazania sytuacji finansowej oraz złożenia oświadczenia dotyczy tylko tych podmiotów, które nie zostały zwolnione przez sąd od kosztów sądowych w całości lub w części. Strony zwolnione od kosztów orzeczeniem sądu nie mają obowiązku ani wykazywania swojej sytuacji finansowej, ani „składania oświadczenia”. Zatem gdy strona niezwolniona od kosztów domaga się sfinansowania zastępstwa procesowego przez Skarb Państwa, sąd musi ocenić zasadność takiego żądania. W związku z tym ustawodawca zobowiązał zainteresowanych do wykazania swojej sytuacji finansowej. Uznał, że w przypadku osób fizycznych wystarczy złożenie oświadczenia zawierającego dane wskazane w art. 117<sup>1</sup> § 1 k.p.c. (według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego [Dz. U. Nr 65, poz. 418]). Ustawodawca nie sprecyzował natomiast sposobu wykazania – przez osobę prawną lub inną jednostkę organizacyjną mającą zdolność sądową – braku dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Niewątpliwie ocena możliwości poniesienia takich kosztów wymaga analizy dokumentów obrazujących sytuację majątkową i finansową strony ubiegającej się o udzielenie pomocy prawnej z urzędu, a rodzaj tych dokumentów może być różny w zależności od konkretnego przypadku. W odniesieniu do podmiotów takich jak skarżąca określenie katalogu wymaganych dokumentów jest niemożliwe. Zarzut skarżącej, jakoby art. 117 § 3 był niekonstytucyjny dlatego, że nie określa, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku, jest zatem oczywiście bezzasadny.

Wskazana okoliczność jest – w myśl art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu we wskazanym zakresie.

6.3. Odnośnie do zarzutów niekonstytucyjności art. 117 § 3 k.p.c. Trybunał stwierdza, że skarga nie spełnia także przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Trybunał zwraca uwagę na to, że powodem oddalenia wniosku, a następnie zażalenia skarżącej było niewykazanie przez nią, iż nie jest ona w stanie

ponieść kosztów wynagrodzenia pełnomocnika. Sądy nie mogły dokonać wnikliwej i kompleksowej oceny sytuacji finansowej skarżącej, gdyż nie wykonała ona zarządzenia wzywającego ją do przedłożenia wskazanej w nim dokumentacji finansowej. Okoliczność ta bezpośrednio wpływa na ocenę wniesionej skargi. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że ze względu na charakter skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesu prawnego skarżących jest możliwe dopiero wtedy, gdy wykażą się oni choćby minimalną starannością w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z dnia 17 marca 1998 r., „skarga (...) nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998 r., poz. 20; zob. również postanowienie TK z 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

6.4. Trybunał zwraca uwagę również na to, że skarżąca porównuje podmioty, które nie mają wspólnej istotnej cechy uzasadniającej konieczność ich jednakowego traktowania. Tymczasem – jak Trybunał wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie – zgodnie z zasadą równości podmioty podobne należy traktować jednakowo, przy czym nie zakazuje się przyjmowania odmiennych rozwiązań prawnych dla podmiotów różniących się pewnymi cechami istotnymi. Innymi słowy, „tylko podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (zob. wyrok TK z 26 października 2004 r., SK 7/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 95). Oceniając daną regulację prawną w kontekście zasady równości, należy zatem rozważyć, czy można wskazać tę wspólną cechę istotną podmiotów prawa, która uzasadnia ich równe traktowanie, i dodatkowo wziąć pod uwagę zarówno treść, jak i cel danej regulacji prawnej (zob. orzeczenia TK z: 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU nr 1/1988; 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU nr 4/1996 poz. 33; a także wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70).

W swoim orzecznictwie Trybunał sformułował także pogląd, zgodnie z którym „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (zob. postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Trybunał stwierdza, że w skardze oraz piśmie procesowym z 8 kwietnia 2014 r. nadesłanym w celu uzupełnienia braków formalnych skargi skarżąca wskazała art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli.

Wskazane okoliczności są – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – następną podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę Trybunał, postanowił jak na wstępie.

## 347

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 16 maja 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 315/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.H. w sprawie zgodności:  
art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego  
(Dz. U. z 2014 r., poz. 101) z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej  
Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 grudnia 2013 r. (data nadania) K.H. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101; dalej: k.p.c.) z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Wyrokiem z listopada 2009 r. Sąd Okręgowy w W oddalił apelację, którą skarżąca (będąca powódką) wniosła od wyroku Sądu Rejonowego w W z marca 2009 r., wydanego w sprawie o odszkodowanie. Skarżąca złożyła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu okręgowego. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi do rozpoznania postanowieniem z czerwca 2013 r., doręczonym skarżącej 9 września 2013 r.

Skarżąca uważa, że „skoro dochodzenie wynagrodzenia szkody wywołanej błędami w działalności judykacyjnej sądów wymaga tego, aby podstawą skargi uczynić kwalifikowane i rażące naruszenie prawa (»niezgodność orzeczenia z prawem« w rozumieniu art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze k.p.c.), to takie wymaganie wprowadza nierówność w prawie wynagrodzenia szkody w porównaniu z podstawami skargi kasacyjnej jako paralelnego (ale niedopuszczalnego dla skarżącej) trybu uzyskania prejudykatu (art. 424<sup>1</sup> § 3 k.p.c.) przez innych dotkniętych bezprawiem władzy sądowniczej i dochodzących z tego powodu wynagrodzenia szkody”. Jak podkreśla skarżąca, „wynagrodzenie szkody powinno następować w pierwszym rzędzie na drodze krajowej i w porządku krajowym powinna być zapewniona skuteczność tego prawa. Tymczasem prawo krajowe gwarantuje zamiast prawa do wynagrodzenia za błędy orzecznicze – fikcję”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki formalne określone w art. 46–48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i czy zarzuty w niej sformułowane nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK).

Zdaniem skarżącej art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze k.p.c. narusza jej prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy sądowniczej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz powiązaną z nim zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) w zakresie, w jakim wprowadza wymóg uczynienia „podstawą skargi [o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia] (...) kwalifikowane i rażące naruszenie prawa”.

W świetle art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze k.p.c. „skargę można oprzeć na podstawie naruszeń prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność wyroku z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda”. Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że niezgodność wyroku (orzeczenia) z prawem trzeba rozumieć jednolicie na gruncie przepisów działu VIII tytułu VI księgi pierwszej części pierwszej k.p.c., zatytułowanego „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”. Stąd w pełni aktualny w kontekście zarzutu postawionego w skardze jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r. (SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97), zgodnie z którym art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną – jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że „wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem nie wprowadza szczególnej postaci bezprawności. Jest to bezprawność »kwalifikowana« jedynie w tym znaczeniu, że wiąże się z pogwałceniem norm adresowanych do organów sądowych i regulujących proces orzekania. Naruszenie przepisów prawa normujących dany stosunek prawny (tzw. bezprawność obiektywna), jest wówczas następstwem i pochodną pierwotnego naruszenia (bezprawności judykacyjnej). To w takich właśnie wypadkach orzeczenie kończące postępowanie nie daje się obronić. Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie nadużycia dyskrecyjnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej, czy pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając jednak „niezgodnością z prawem”, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji”. Mając to na względzie, Trybunał podkreśla więc, że wymóg polegający na tym, że niezgodność orzeczenia z prawem miała charakter oczywisty, rażący i kwalifikowany, był już przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Zresztą skarżąca odnosząc się do przywołanego wyroku Trybunału, domaga się, by Trybunał „zrewidował” wyrażony w nim pogląd, ponieważ – jej zdaniem – jest on „systemowo nielogiczny”. W ocenie Trybunału wniesiona skarga nie daje jednak podstaw do tego, by przedmiotem kontroli konstytucyjnej ponownie uczynić to, czy rozumienie niezgodności wyroku z prawem przyjęte w świetle przepisów działu VIII tytułu VI księgi pierwszej części pierwszej k.p.c. (w tym w świetle zaskarżonego art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze k.p.c.) odpowiada standardom określonym w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tym samym Trybunał stwierdza, że postawiony w skardze zarzut jest oczywiście bezzasadny, co jest podstawą odmowy nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Niezależnie od powyższego Trybunał zauważa, że Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi, o której mowa w art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c., ponieważ wywód skarżącej ograniczał się do wyliczenia i lapidarnego opisanie przepisów, które – jej zdaniem – zostały naruszone przez sąd okręgowy rozpoznający jej sprawę. Tym samym Trybunał stwierdza, że skarżąca własnym zaniechaniem uniemożliwiła Sądowi Najwyższemu merytoryczne rozpoznanie złożonej przez siebie skargi. Trybunał przypomina, że źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, których ochrony dochodzi on w postępowaniu skargowym, powinien być przepis, na podstawie którego ostatecznie orzekał w jego sprawie sąd lub organ administracji publicznej. Jeżeli źródłem naruszenia jest zachowanie samego skarżącego, to skarga konstytucyjna nie przysługuje, co uzasadnia odmowę nadania jej dalszego biegu (art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 348

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 315/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Miroslaw Granat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.H.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 grudnia 2013 r. (data nadania) K.H. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101; dalej: k.p.c.) z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 16 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze, uznawszy postawiony w niej zarzut za oczywiście bezzasadny (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK]). Jak ustalił Trybunał, skarżąca domagała się zrewidowania stanowiska Trybunału wyrażonego w wyroku z 27 września 2012 r. (SK 4/11, OTK ZU Nr 8/A/2012, poz. 97). Skarżąca nie zgadzała się bowiem z przedstawionym w nim rozumieniem „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”. Tym samym zarzut skarżącej, choć został sformułowany nie wobec tego samego przepisu, który był już przedmiotem kontroli przed Trybunałem, dotyczył jednak tej samej kwestii, tj. tego, czy określona w przepisach działu VIII tytułu VI księgi pierwszej części pierwszej kodeksu postępowania cywilnego (w tym: art. 424<sup>4</sup> zdanie pierwsze k.p.c.) „niezgodność z prawem” odpowiada standardowi wyznaczonemu przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, wniesiona skarga nie dawała podstawy do ponownego badania tej materii. Trybunał stwierdził też, że skarżąca własnym zaniechaniem uniemożliwiła Sądowi Najwyższemu merytoryczne rozpoznanie złożonej przez nią skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co uczyniło niedopuszczalną jej skargę konstytucyjną (źródłem ewentualnego naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej nie był bowiem zakwestionowany przez nią przepis).

Na powyższe postanowienie skarżąca złożyła zażalenie, w którym podnosi, że „skarga nie jest oczywiście bezzasadna w zakresie twierdzenia (zarzutu) fikcyjnego i stwarzającego jedynie pozory skutecznego środka zmierzającego do uzyskania wynagrodzenia, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji”. Skarżąca podkreśla nadto, że wniesiona przez nią „skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem (...) spełniała wszystkie wymagania formalne konieczne do jej rozpoznania, ponieważ gdyby tak nie było, zostałyaby przez (...) [Sąd Najwyższy] odrzucona”. Zdaniem skarżącej „Trybunał nie powinien wchodzić (...) w rolę arbitra co do tego, co propaguje (...) [Sąd Najwyższy] (...), bo być może mamy sytuację, że Sąd Najwyższy dopuścił się nierzetelnego rozpoznania skargi”. Skarżąca twierdzi, że jej skarga konstytucyjna spełnia wymagania formalne, dlatego powinna być merytorycznie rozpoznana.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK, skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy

w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał ponownie zauważa, że zamierzeniem skarżącej było doprowadzenie do ponownej kontroli tego, czy normatywny model skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia odpowiada gwarancjom określonym w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z kwestionowanym przez skarżącą i przywoływanym już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r. (SK 4/11), art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, gdy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, został bowiem uznany za zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem zdaniem skarżącej, „wydumane argument[y] specyfiki władzy sądowniczej, jej niezależności i niezawisłości sędziowskiego sumienia itp. – permanentnie eksploatowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz przeniesione jako argument do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r. (...), powinny być zrewidowane jako systemowo nielogiczne, skoro nie są przeszkodą dla rozpoznawania merytorycznego skarg obywateli Polski przez (...) [Europejski Trybunał Praw Człowieka] i ferowania wyroków wiążących Polskę i przyznających wynagrodzenie szkody spowodowanej błędami lub opieszałością krajowej władzy sądowniczej”. Jak słusznie jednak stwierdził Trybunał w postanowieniu o odmowie nadania dalszego biegu skardze, złożona skarga nie zawiera żadnych argumentów za tym, by Trybunał ponownie rozpatrywał to, jak należy rozumieć „niezgodność z prawem” w kontekście skargi, o której mowa w przepisach działu VIII tytułu VI księgi pierwszej części pierwszej kodeksu postępowania cywilnego. Postawiony w skardze i powtórzony w zażaleniu zarzut naruszenia „prawa do równego traktowania w aspekcie skuteczności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku w zestawieniu ze skargą kasacyjną” nie może być brany pod uwagę, skoro nie daje się go powiązać ani z zaskarżonym przepisem ani ze wskazanym w skardze konstytucyjnym wzorcem kontroli. Zarzut ten w żadnej mierze nie uzasadnia przyznania skarżącej ochrony w postępowaniu skargowym.

Ponadto, jak zauważył Trybunał w kwestionowanym postanowieniu, przyczyną odmowy przyjęcia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w W z listopada 2009 r. był „brak jakiegokolwiek argumentacji (...) [umożliwiającej] stwierdzenie, na czym w opinii skarżącej polegać miało naruszenie wskazanych [w skardze] przepisów”. To więc, jak rozumiana jest niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia zarówno w art. 424<sup>4</sup> k.p.c., jak i w innych przepisach dotyczących skargi, o której mowa w art. 424<sup>1</sup> k.p.c., nie miało znaczenia w sprawie skarżącej. Zatem niezależnie od tego, czy naruszenie było skutkiem zachowania skarżącej, czy – jak twierdzi ona sama – aktu stosowania prawa, źródłem naruszenia jej praw niewątpliwie nie był zaskarżony przez nią przepis, co również przesądzało o odmowie nadania dalszego biegu skardze.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 349

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 17 marca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 327/13**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Y.V. w sprawie zgodności:  
art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego  
(Dz. U. z 2000 r. Nr 98, ze zm.) z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej  
Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 grudnia 2013 r. (data nadania) Y.V. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą. Zarządzeniem Przewodniczącego Wojewódzkiej Komisji z 26 października 1946 r., ogłoszonym w „Śląsko-Dąbrowskim Dzienniku Wojewódzkim” z dnia 12 listopada 1946 r. (Nr 30, poz. 532, nr wykazu 2 l.p. 14), Śląska Fabryka Wyrobów Metalowych „Mewa” (należąca do spadkodawcy skarżącej) została umieszczona w wykazie przedsiębiorstw przejmowanych na własność Skarbu Państwa. Orzeczeniem z 17 listopada 1947 r. Wojewódzka Komisja ds. Upaństwowienia Przedsiębiorstw przedstawiła Ministrowi Przemysłu i Handlu wniosek o wydanie decyzji nacjonalizacyjnej dla wspomnianego przedsiębiorstwa. Orzeczenie to zakwestionował spadkodawca skarżącej. Po rozpatrzeniu jego odwołania Główna Komisja ds. Upaństwowienia Przedsiębiorstw zatwierdziła orzeczenie wojewódzkiej komisji postanowieniem z 12 marca 1948 r. Orzeczeniem nr 30 z 24 maja 1948 r. Minister Przemysłu i Handlu znacjonalizował przedsiębiorstwo (M.P. z 26 czerwca 1948 r. Nr 58, poz. 351). W dniu 20 lutego 1992 r. skarżąca złożyła wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia z 24 maja 1948 r. Minister Gospodarki odmówił stwierdzenia nieważności zaskarżonego orzeczenia decyzją z 12 kwietnia 2001 r. (sygn. OL-0241/469/92/R/KR/411/01), którą utrzymał w mocy decyzją z 15 marca 2011 r. (sygn. BOL-II-461-469-92-IK/11). 19 kwietnia 2011 r. skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, którą ten oddalił wyrokiem z 14 lipca 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wa 841/11). Wyrokiem z 7 sierpnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 2142/11) doręczonym skarżącej 27 września 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej.

Zdaniem skarżącej art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – rozumiany w ten sposób, że nieprzyznanie odszkodowania przewidzianego w art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.; dalej: ustawa nacjonalizacyjna) nie jest rażącym naruszeniem prawa, a przez to podstawą do stwierdzenia nieważności orzeczenia o przejściu przedsiębiorstwa na własność państwa (lub stwierdzenia, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa) wydanego na podstawie art. 3 ust. 1 i 5 oraz art. 6 ust. 1 wspomnianej ustawy – ingeruje w przysługujące skarżącej: „prawo do własności i innych praw majątkowych” (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji), „prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczone mienie (w tym mienie znacjonalizowane)” (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji) oraz „prawo do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych i do równego traktowania przez władze publiczne” (art. 64 ust. 2 oraz art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji).



Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 49 w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo. Zasadniczo warunki te zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46-48 ustawy o TK. Gdy skarga nie spełnia choćby jednej z przesłanek określonych w art. 46-48 ustawy o TK, a także wtedy, gdy jest oczywiście bezzasadna lub jej braki nie zostały usunięte w określonym terminie, lub też zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o TK, Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał zwraca uwagę na to, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna przysługuje skarżącemu tylko wtedy, gdy źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw jest istniejący przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. W konsekwencji skarga konstytucyjna powinna zawierać dokładne określenie tego przepisu, wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.1. Skarżąca kwestionuje art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., w świetle którego organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem skarżącej przywołany przepis rozumiany w ten sposób, że rażącym naruszeniem prawa nie jest nieprzyznanie odszkodowania przewidzianego w art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej, narusza przysługujące jej konstytucyjne prawa wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 21 i art. 32.

2.2. Trybunał zauważa, że skarżąca kwestionuje przede wszystkim „zaniechanie legislacyjne dotyczące art. 7 ust. 6” [ustawy nacjonalizacyjnej], które – jak podkreśla – stało się przeszkodą do uzyskania na podstawie tej ustawy jakiegokolwiek rekompensaty za przedsiębiorstwa znacionalizowane na podstawie jej art. 3. Tym samym – w przekonaniu skarżącej – „osoby dotknięte wspomnianą nacjonalizacją nie dysponują ani nigdy nie dysponowały prawną możliwością dochodzenia od państwa odszkodowania z tytułu wspomnianego zaniechania legislacyjnego”. W związku z tym Trybunał przypomina, że jego rolą nie jest zastępowanie ustawodawcy, nawet jeśli obowiązek wydania aktu normatywnego wynika z norm konstytucyjnych (zob. m.in. postanowienie TK z 8 września 2004 r., SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86). Trybunał nie ma bowiem kompetencji do orzekania o zaniechaniach legislacyjnych. Tym bardziej skarga konstytucyjna, statutowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie jest środkiem chroniącym przed zaniechaniem ustawodawcy polegającym na niewydaniu określonych norm, które skarżący uznaje za niezbędne dla ochrony przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (postanowienie TK z 11 stycznia 2012 r., Ts 167/09, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 33).

2.3. Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że skarga nie spełnia wymagań określonego w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK i art. 79 ust. 1 Konstytucji. Źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej nie jest bowiem wskazany w skardze przepis, lecz zaniechanie legislacyjne, polegające na niewydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia ustalającego szczegółowe zasady obliczania i wypłacania odszkodowania za znacionalizowane przedsiębiorstwa. W decyzji z 15 marca 2011 r. Minister Gospodarki trafnie zatem uznał, że „niewypłacenie odszkodowania w trybie ustawy nacjonalizacyjnej nie ma bezpośredniego związku z przepisami stanowiącymi podstawę wydania (...) decyzji nacjonalizacyjnej”. Skarżąca, jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 sierpnia 2013 r., wyraża pozbawiony podstaw prawnych pogląd, zgodnie z którym „okoliczność, że kwestionowane jest orzeczenie pozbawiające własności, za które [byli] właściciele nie uzyskali odszkodowania, a nadto brak jest rozwiązań ustawowych o charakterze reprivatyzacyjnym powodują konieczność przyjęcia w [jej] sprawie jak najszerzej wykładni pojęcia rażącego naruszenia prawa, a wszystkie wątpliwości należy tłumaczyć na korzyść dawnych właścicieli”. W swoim orzecznictwie Trybunał zwracał już uwagę na to, że do jego kompetencji nie należy systemowe rozwiązanie sprawy reprivatyzacji (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2013 r., Ts 54/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 564). Może to uczynić wyłącznie ustawodawca, którym w Rzeczypospolitej Polskiej są Sejm i Senat.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

## 350

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 1 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 327/13****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodnicząca  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Y.V.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 grudnia 2013 r. (data nadania) Y.V. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 17 marca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze, stwierdziwszy, że nie spełnia ona przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał uznał, że źródłem naruszenia praw skarżącej nie był wskazany przez nią przepis, lecz zaniechanie legislacyjne polegające na niewydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia ustalającego szczegółowe zasady obliczania i wypłacania odszkodowania za znacjonalizowane przedsiębiorstwa. Trybunał przypomniał przy tym, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach legislacyjnych, a skarga konstytucyjna, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie służy w przypadku, gdy nie wydano określonych przepisów uznawanych przez skarżącego za niezbędne dla ochrony przysługujących mu wolności lub praw konstytucyjnych.

Na powyższe postanowienie skarżąca złożyła zażalenie, w którym podnosi, że przedmiotem skargi uczyniła art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., „funkcjonując[y] w określonym otoczeniu normatywnym i faktycznym, którego tylko jednym z kilku elementów jest (...) zaniechanie legislacyjne” polegające na niewydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia wykonawczego do art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.; dalej: ustawa nacjonalizacyjna). Na otoczenie to składają się także m.in.: „generalny brak odszkodowań przewidzianych w art. 3 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej”, „faktyczne zrównanie sytuacji prawnej właścicieli przedsiębiorstw przejmowanych (teoretycznie) za odszkodowaniem (...) z właścicielami przedsiębiorstw poniemieckich i podobnych, przejmowanych bez odszkodowania (...)”, „wyłączenie spod odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu bezprawia legislacyjnego (...)” zaniechań legislacyjnych rozpoczętych przed wejściem w życie Konstytucji (...), „utrzymujący się brak ustawy reprivatyzacyjnej (...)”. Ponadto skarżąca podkreśla, że „powołanie się na wydanie orzeczeń nacjonalizacyjnych z rażącym naruszeniem prawa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest obecnie jedyną dostępną drogą dla byłych właścicieli przedsiębiorstw do poszukiwania sprawiedliwości (restytucji lub rekompensaty), przy czym droga ta jest dostępna tylko dla tych, którzy są w stanie obecnie, mimo upływu kilkudziesięciu lat od wejścia w życie ustawy nacjonalizacyjnej, wykazać naruszenie jej przepisów (co jest kryterium arbitralnym i niesprawiedliwie różnicującym)”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine*

w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

W zażaleniu skarżąca podnosi, że „daleko posuniętą i nieuprawnioną redukcją [sformułowanego w skardze] zarzutu jest jego proste sprowadzenie do samego zaniechania legislacyjnego dotyczącego braku przepisów wykonawczych do ustawy nacjonalizacyjnej (...). Przedmiotem skargi nie jest bowiem zaniechanie legislacyjne, ale powszechna wykładnia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. utrzymująca się w opisanym [przez skarżącą] szerszym kontekście (...)”.

Ponownie nawiązując do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 sierpnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 2142/11), wydanego w sprawie skarżącej, Trybunał zwraca uwagę na to, że o rażącym naruszeniu prawa, o którym stanowi zaskarżony art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., można mówić tylko wtedy, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Co istotne, rażące naruszenie prawa dotyczy wydania decyzji administracyjnej. Tym samym bez znaczenia pozostają wszystkie te okoliczności, które w skardze i w zażaleniu wskazała skarżąca. Nie są one bowiem związane z wydaniem decyzji administracyjnej (m.in. braku ustawy reprivatyzacyjnej nie można łączyć z rażącym naruszeniem prawa przy wydaniu decyzji). Trybunał podkreśla też – co podniósł już w zaskarżonym postanowieniu – że poza niewydaniem rozporządzenia wykonawczego do ustawy nacjonalizacyjnej pozostałe okoliczności w ogóle nie mogą być brane pod uwagę przy dokonywaniu wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c., czemu wyraz dostatecznie jasno dały sądy administracyjne w wyrokach wydanych w sprawie skarżącej. Dlatego Trybunał jeszcze raz stwierdza, że niewypłacenie odszkodowania z powodu braku odpowiednich przepisów wykonawczych do ustawy nacjonalizacyjnej nie może być przedmiotem konstytucyjnej kontroli w postępowaniu skargowym. Innymi słowy, wniesionej skardze, będącej skargą na zaniechanie (obojętne, czy dotyczące sytuacji skarżącej czy opisanego przez nią „otoczenia normatywnego i faktycznego”), należało odmówić nadania dalszego biegu, ponieważ nie była ona dopuszczalna w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 351

### **POSTANOWIENIE** z dnia 8 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 10/14**

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

Marek Kotlinowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Coca-Cola HBC Polska Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.) z art. 2 oraz art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 14 stycznia 2014 r. Coca-Cola HBC Polska Sp. z o.o. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: u.p.o.l.) z art. 2 oraz art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Spółka zawarła umowy najmu części budynków z niektórymi szkołami publicznymi, będącymi jednostkami organizacyjnymi gminy, reprezentowanymi przez dyrektorów szkół. Decyzją z 31 stycznia 2011 r. (nr SKO 41/2338/P/2010) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie po rozpatrzeniu odwołania spółki od decyzji Prezydenta Miasta Lublina z 12 maja 2010 r. (nr PE.OP.I.3110-1483/10) wydanej w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za 2009 r., utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Spółka złożyła skargę na decyzję organu II instancji. Wyrokiem z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt I SA/Lu 225/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę. Spółka złożyła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 20 września 2013 r. (sygn. akt II FSK 2631/11).

Skarżąca zarzuciła, że art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a u.p.o.l. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ponieważ nie został sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto jest podatnikiem podatku od nieruchomości w przypadku, gdy nieruchomość lub jej część albo obiekt budowlany lub jego część, stanowiąca własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, została na podstawie umowy albo innego tytułu prawnego oddana w posiadanie innych osób lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Zdaniem skarżącej zakwestionowany przepis jest na tyle nieprecyzyjny, że nie są możliwe jego jednolita wykładnia i stosowanie. Ponadto „dodatkowym powodem niejasności jest konieczność odwoływania się przy wykładni art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a u.p.o.l. do wykładni przepisów innych aktów prawnych niebędących aktami prawa podatkowego”. Powyższe świadczy również, jak twierdzi skarżąca, o naruszeniu art. 84 Konstytucji (zastrzegającego ustawową formę nakładania obowiązków, w tym świadczeń podatkowych) i art. 217 Konstytucji (wymieniającego elementy konstrukcyjne podatku, dla których wymagana jest forma ustawy).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, inicjuje ona procedurę, której celem jest zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego.

Zakwestionowany art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a u.p.o.l. stanowi: „podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli może być jedynie przepis, który miał wpływ na treść ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach (zob. np. wyroki TK: z 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 oraz 22 listopada 2005 r., SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117 i przywołane tam orzecznictwo). Nie chodzi tu przy tym o formalnie rozumianą podstawę orzeczenia, lecz o normę, która rzeczywiście miała zastosowanie przy orzekaniu i determinowała rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego.

Możliwości rozpoznania skargi konstytucyjnej nie przekreśla wadliwe wskazanie w *petitum* normy determinującej ostateczne rozstrzygnięcie o prawach lub wolnościach. Zgodnie z ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet* istotne znaczenia dla sprawy ma jej materia, a nie oznaczenie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 oraz przywołane tam orzecznictwo). Rekonstrukcji zarzutu dokonuje się na podstawie treści zarówno *petitum*, jak i uzasadnienia skargi, które – jako jej integralna część – jest usystematyzowaniem oraz rozwinięciem wątpliwości wskazanych na początku pisma inicjującego postępowanie.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy, Trybunał przede wszystkim stwierdza, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała jedynie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a u.p.o.l., to jednak z uzasadnienia zarzutów sformułowanych we wniesionym środku prawnym wynika, że przedmiotem skargi oraz źródłem ewentualnego naruszenia praw skarżącej jest norma prawna zrekonstruowana również na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518; dalej: u.g.n.), zgodnie z którym „jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda

jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość”. Przyjęcie odmiennego założenia pociągałoby za sobą konieczność odmowy nadania skardze dalszego biegu. Nie można bowiem upatrywać naruszenia praw i wolności konstytucyjnych w zastosowaniu normy niepełnej.

Skargi konstytucyjnej nie może jednak merytorycznie rozpoznać z innych względów. Trybunał ocenił bowiem, że wzorce kontroli w niej powołane nie tworzą po stronie spółki praw lub wolności konstytucyjnych, a zarzuty dotyczą w istocie stosowania prawa w konkretnej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podstawowym zarzutem sformulowanym i uprawdopodobnionym przez skarżącą spółkę jest naruszenie przez kwestionowane przepisy zasad poprawnej legislacji (a zwłaszcza zasady określoności prawa), wynikających z art. 2 Konstytucji. Natomiast argumentacja w zakresie pozostałych wzorców kontroli (art. 84 i art. 217 Konstytucji) sprowadza się zasadniczo do wykazania, że ich naruszenie jest konsekwencją niezgodności zaskarżonych unormowań z wymogami poprawnej legislacji.

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji i zawarta w nim zasada demokratycznego państwa prawa (oraz wynikające z niej zasady poprawnej legislacji i określoności prawa) nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną (zob. postanowienia TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 i 16 lutego 2001 r., Ts 180/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 141). Nie jest bowiem samodzielnym źródłem praw podmiotowych; jest jedynie zasadą przedmiotową, wyznaczającą granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych (zob. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. 5, s. 28). W wyroku z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03 (OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że art. 2 Konstytucji gwarantuje określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa. W konsekwencji może stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub jakie prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Podobny wniosek dotyczący niesamodzielnności wzorca kontroli Trybunał Konstytucyjny sformułował w odniesieniu do art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej (zob. np. postanowienia TK z: 18 listopada 2008 r., SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166 i 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). W postanowieniu o sygn. SK 23/06 Trybunał zaznaczył, że „[p]owołany art. 84 Konstytucji, wbrew wywodom skarżącej, nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, nie formułuje ani prawa, ani wolności konstytucyjnej, z których możliwe jest wywiedzenie takiego prawa podmiotowego (...). Tak samo art. 217 Konstytucji, nawiązując do art. 84 Konstytucji, formułuje jedynie zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie nakładania podatków i innych danin publicznych. Określa materie wchodzące w zakres tzw. sfery wyłączności ustawy. Ma zatem charakter przedmiotowy i adresowany jest w pierwszej kolejności do podmiotów mających kompetencje prawotwórcze”.

Z żadnego z powyższych przepisów ustawy zasadniczej nie wynikają zatem konstytucyjnie gwarantowane wolności bądź prawa podmiotowe, które mogłyby zostać naruszone przez zastosowanie kwestionowanych przepisów jako podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia. Wobec tego art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji mogą być wzorcem kontroli konstytucyjności tylko pomocniczo, w powiązaniu ze wskazanym przez podmiot skarżący naruszonym konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU 9/A/2008, poz. 153). Zatem powinny być powoływane w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., SK 42/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 167 i cytowane tam orzeczenia).

Podsumowując, zarzut naruszenia zasad poprawnej legislacji (w tym zasady określoności prawa) nie może stanowić samodzielnej podstawy do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich praw podmiotowych ów wymóg dostatecznej określoności nie został dochowany, i jednocześnie – na czym polegał uszczerbek w sytuacji prawnej skarżącej spółki w zakresie korzystania przez nią z tych konstytucyjnych praw i wolności. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca nie wymieniła wzorców kontroli przewidujących konstytucyjne prawa podmiotowe ani nie zrealizowała obowiązku wyjaśnienia sposobu naruszenia tych praw.

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wydanego w sprawie skarżącej wyroku z 20 września 2013 r. wyraźnie wskazał: „sąd rozpoznający niniejszą sprawę nie podziela tym samym argumentacji zawartej w wyrokach NSA z: 23 kwietnia 2008 r., II FSK 826/07, 7 grudnia 2011 r., II FSK 945/10, 5 września 2006 r., II FSK 1090/05, czy 29 września 2011 r., II FSK 1716/10, albowiem nie wynika z ich treści, by rozważano w nich, że trwały zarządca mógł działać w imieniu i na rzecz właściciela, a uprawnienia określone dla niego w art. 43 ust. 2 u.g.n. – miały tylko faktyczny (ekonomiczny) charakter”. Powyższe stwierdzenie oraz treść przywołanych orzeczeń świadczą o tym, że – wbrew

twierdzeniom skarżącej – dotychczasowa utrwalona linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie, a przy tym odmiennie niż skład orzekający w sprawie spółki interpretuje zakwestionowane przepisy. Rozpatrywana skarga konstytucyjna dotyczy zatem stosowania prawa w jednostkowej sprawie. Tymczasem stosowanie prawa, choćby nawet błędne, pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który nie jest „sądem faktów”, ale „sądem prawa”.

Z wyżej przedstawionych powodów, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 352

### **POSTANOWIENIE** z dnia 7 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 22/14**

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

Wojciech Hermeliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej E.P. w sprawie zgodności:  
art. 20 ust. 1 pkt 2 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) z art. 24, art. 32 i art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej  
Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

#### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 stycznia 2013 r. E.P. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 20 ust. 1 pkt 2 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) z art. 24, art. 32 i art. 45 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Ze skarżącą, która była nauczycielem mianowanym, rozwiązano umowę o pracę w trybie przewidzianym w zaskarżonych przepisach. Wyrokiem z 20 września 2012 r. (sygn. akt IV P 467/12) Sąd Rejonowy w Rzeszowie – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przywrócił ją do pracy na dotychczasowych warunkach pracy i płacy. Rozstrzygnięcie to zmienił przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 20 grudnia 2012 r. (sygn. akt IV Pa 118/12) w ten sposób, że na rzecz skarżącej zasądził odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy. Postanowieniem z 22 października 2013 r. (sygn. akt III PK 34/13) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej od powyższego wyroku.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy stawiają nauczycieli w gorszej sytuacji niż pracowników zatrudnionych wyłącznie na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: Kodeks pracy). O ile bowiem pracownicy zatrudnieni w oparciu o Kodeks pracy, którzy zakwestionowali przed sądem wypowiedzenie zmieniające, kontynuują pracę u dotychczasowego pracodawcy na zaproponowanych przez niego warunkach, o tyle z nauczycielami zatrudnionymi na podstawie Karty Nauczyciela w takim wypadku stosunek pracy zostaje rozwiązany. Skarżąca zaznaczyła również, że oceniając zasadność roszczenia o przywrócenie nauczyciela do pracy, sąd nie ma możliwości częściowego uwzględnienia tego roszczenia – na przykład przez przywrócenie do pracy w mniejszym wymiarze czasu pracy. Podkreśliła, że sądy orzekające w jej sprawie nie były uprawnione do oceny tego, czy możliwe było zatrudnienie jej

w większym wymiarze czasu pracy niż zaproponowany przez pracodawcę. Zdaniem skarżącej spowodowało to naruszenie zasady ochrony pracy ustanowionej w art. 24 Konstytucji, zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji oraz prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady korzystania z tego środka ochrony wolności i praw precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). W myśl art. 46 ust. 1 te same ustawy skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wynika, że na skarżącym ciąży obowiązek wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, oraz dokładnego określenia sposobu ich naruszenia przez zaskarżone przepisy. Niespełnienie tych warunków, podobnie jak oczywista bezzasadność skargi konstytucyjnej, skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

Zasadniczym powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest ustalenie, że skarga została wniesiona z naruszeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten przewiduje, że skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie przepisów kwestionowanych w skardze. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego termin do wniesienia skargi konstytucyjnej określony w tym przepisie jest związany z uzyskaniem, w ramach drogi prawnej, orzeczenia niepodlegającego zaskarżeniu za pomocą zwykłych środków zaskarżenia, a więc w wypadku postępowania sądowego – prawomocnego wyroku lub postanowienia. Konstytucja i ustawa o TK nie wymagają natomiast użycia środków nadzwyczajnych, których wniesienie jest uzależnione od spełnienia szczególnych wymagań, takich jak kasacja (w postępowaniu karnym) lub skarga kasacyjna (w postępowaniu cywilnym). Termin do złożenia skargi konstytucyjnej rozpoczyna więc bieg w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, a wniesienie skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie powoduje ani przerwania, ani zawieszenia jego biegu (zob. np. postanowienia TK z: 25 stycznia 2008 r., Ts 58/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 107 oraz 14 grudnia 2009 r., Ts 97/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 16).

W sprawie skarżącego ostatecznym orzeczeniem wydanym na podstawie zakwestionowanych przepisów Karty Nauczyciela jest więc wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z 20 grudnia 2012 r. Jak ustalił, działając z urzędu, Trybunał Konstytucyjny, wyrok ten został doręczony skarżącej 4 stycznia 2013 r. To od tej daty należy liczyć trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Upłynął on 4 kwietnia 2013 r., a zatem jeszcze zanim skarżąca złożyła wniosek o ustanowienie dla niej pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi. Skarżąca wystąpiła z takim wnioskiem dopiero 12 grudnia 2013 r., a więc ponad osiem miesięcy po upływie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarga została więc złożona z przekroczeniem terminu przewidzianego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, co w myśl art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania jej dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego odmowę nadania skardze dalszego biegu uzasadnia powołanie przez skarżącą przepisów, które nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli konstytucyjności regulacji zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej (w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 24 i art. 32 Konstytucji) oraz oczywista bezzasadność skargi (w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 Konstytucji).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zarzut naruszenia jedynie tych przepisów Konstytucji, które gwarantują konstytucyjne prawa lub wolności. Samodzielnym wzorcem kontroli regulacji zaskarżonych w skardze konstytucyjnej nie może być zasada ustrojowa ani przepis Konstytucji regulujący funkcjonowanie organu państwa lub którego zastosowanie wymaga przywołania innej normy statuującej prawo lub wolność człowieka. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału podstawą skargi konstytucyjnej nie może być więc zarzut naruszenia art. 24 ani art. 32 Konstytucji. Jak bowiem Trybunał wskazał w postanowieniu z 3 listopada 2004 r., art. 24 Konstytucji wyznacza jedynie kierunek polityki państwa – deklaruje ochronę pracy oraz traktuje o obowiązku nadzoru państwa nad warunkami wykonywania pracy. Treść tego przepisu samoistnie nie formułuje natomiast praw i wolności konstytucyjnych, których ochrony skarżąca mogłaby się domagać w trybie skargi konstytucyjnej (SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 111 ; zob. też postanowienia TK z: 9 maja 2007 r., SK 98/07, OTK ZU 6/A/2007, poz. 56; 26 listopada 2012 r., Ts 155/12,

dotychczas niepubl. oraz 11 września 2013 r., Ts 99/13, OTK ZU 6/B/2013, poz. 608; a także wyrok TK z 15 stycznia 2013 r., SK 21/12, OTK ZU 1/A/2013, poz. 12).

W odniesieniu do art. 32 Konstytucji Trybunał przyjmuje, że gwarantowane w nim prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Wynika z tego, że art. 32 Konstytucji może być powołany jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone regulacją kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 i tam cytowane orzecznictwo). Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w niniejszej sprawie. Jak bowiem wynika z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej, skarżąca sformułowała zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji jako niezależny wobec innych zarzutów – nie powiązała go z naruszeniem jakiegokolwiek konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 24 i art. 32 Konstytucji skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 45 Konstytucji skarga jest natomiast oczywiście bezzasadna. Zakwestionowane przepisy określają bowiem sytuacje, w których można rozwiązać stosunek pracy z nauczycielem lub – za zgodą nauczyciela – zmniejszyć wymiar czasu jego pracy. W żaden sposób nie odnoszą się natomiast do zakresu kontroli sądowej rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem. Nie można więc przyjąć, że ingerują one w prawo skarżącej do sądu. Jednocześnie Trybunał zauważa, że z treści orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej wyraźnie wynika, iż w postępowaniu sądowym skarżąca powoływała się nie na niezasadność zaproponowanego jej zmniejszenia wymiaru czasu pracy, lecz na to, że w czasie rozwiązania umowy o pracę przysługiwała jej ochrona wynikająca z przynależności do związku zawodowego. Orzekające w jej sprawie sądy oceniały słuszność tego zarzutu i na jego ocenie oparły rozstrzygnięcie. Sąd drugiej instancji stwierdził przy tym, że rozwiązanie stosunku pracy ze skarżącą było niezgodne z prawem i zasądził na jej rzecz odszkodowanie z tego tytułu. Nie ma więc uzasadnienia zarzut skarżącej, jakoby ograniczone zostało jej prawo do sądu. Trybunał stwierdza więc, że w zakresie zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 45 Konstytucji skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna.

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

### 353

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 11 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 22/14**

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

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Teresa Liszcz – sprawozdawca  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej E.P.,

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

**nie uwzględniać zażalenia.**



## UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 22 stycznia 2013 r. E.P. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 20 ust. 1 pkt 2 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191; dalej: Karta Nauczyciela) z art. 24, art. 32 i art. 45 Konstytucji. Skarżąca stwierdziła, że zakwestionowane przepisy prowadzą do gorszego traktowania nauczycieli w porównaniu z innymi pracownikami. O ile bowiem pracownicy zatrudnieni w oparciu o ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.), którzy zakwestionowali wypowiedzenie zmieniające, kontynuują pracę u dotychczasowego pracodawcy na zaproponowanych przez niego warunkach, o tyle z nauczycielami zatrudnionymi na podstawie Karty Nauczyciela w takim wypadku stosunek pracy zostaje rozwiązany. Skarżąca podkreśliła również, że sądy orzekające w jej sprawie nie były uprawnione do oceny tego, czy możliwe było zatrudnienie jej w większym wymiarze czasu pracy niż zaproponowany przez pracodawcę. Zdaniem skarżącej spowodowało to naruszenie zasady ochrony pracy ustanowionej w art. 24 Konstytucji, zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji oraz prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 7 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Zasadniczym powodem wydania takiego rozstrzygnięcia było ustalenie, że skarga konstytucyjna została wniesiona z naruszeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem termin do złożenia skargi, określony w tym przepisie, jest związany z uzyskaniem prawomocnego wyroku lub postanowienia, którym w sprawie skarżącej był wyrok sądu II instancji, doręczony jej 4 stycznia 2013 r. To od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia rozpoczął bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie skarżącej. Upłynął on 4 kwietnia 2013 r., a więc jeszcze przed złożeniem przez skarżącą wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Na bieg tego terminu nie miało natomiast wpływu złożenie przez skarżącą skargi kasacyjnej, stanowiącej nadzwyczajny środek zaskarżenia.

3. Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził, że odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu uzasadniało również to, iż skarżąca powołała się na naruszenie postanowień Konstytucji, które nie są samodzielnymi wzorcami kontroli w skardze konstytucyjnej. Nie zawierają one bowiem gwarancji podmiotowych praw i wolności.

4. Ponadto Trybunał uznał, że w zakresie badania zgodności art. 20 ust. 1 pkt 2 oraz art. 22 ust. 2 Karty Nauczyciela z art. 45 Konstytucji skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna. Żaden z zakwestionowanych przez skarżącą przepisów nie był procesową podstawą rozstrzygnięcia sprawy o rozwiązanie stosunku pracy. Nie ingeruje więc w prawo skarżącej do sądu.

5. Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł pełnomocnik skarżącej. Stwierdził w nim, że w wypadku wniesienia przez skarżącą skargi kasacyjnej termin do wniesienia skargi konstytucyjnej powinien być liczony od daty doręczenia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, nie zaś od doręczenia rozstrzygnięcia sądu II instancji. Zdaniem pełnomocnika nielogiczne jest bowiem założenie, że ustawodawca przewidział dwa środki prawne, z których równocześnie może skorzystać strona: skargę kasacyjną oraz skargę konstytucyjną. Ponadto pełnomocnik skarżącej podniósł, że Trybunał niesłusznie uznał zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji za oczywiście bezzasadny. Jego zdaniem sądy orzekające w sprawie skarżącej miały bowiem „związane ręce” i nawet gdyby uznały zmniejszenie wymiaru zatrudnienia skarżącej za bezzasadne, nie mogłyby uwzględnić żądania skarżącej. Jej uprawnienie do wniesienia sprawy do sądu było więc jedynie formalne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny analizuje te zarzuty sformułowane w zażaleniu, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia, i do tego ogranicza rozpoznanie tego środka odwoławczego.

2. W rozpatrywanym zażaleniu skarżąca nie przedstawiła argumentów, które podważyłyby odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, przedstawione w postanowieniu z 7 kwietnia 2014 r.

3. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

4. W zakwestionowanym postanowieniu Trybunał słusznie uznał, że skarga konstytucyjna została wniesiona z naruszeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Termin zaczął bieg od dnia doręczenia skarżącej wyroku Sądu Okręgowego w Rzeszowie z 20 grudnia 2012 r., a więc 4 stycznia 2013 r. Termin do wniesienia skargi upłynął 4 kwietnia 2013 r., a skarżąca złożyła wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi po upływie siedmiu miesięcy od tej daty.

5. Trybunał, w obecnym składzie, zauważa, że zaproponowany w zażaleniu sposób liczenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, zgodnie z którym termin ten biegnie dopiero od daty doręczenia skarżącej postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, stoi w sprzeczności z wyraźnym brzmieniem art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten wprost wskazuje na datę doręczenia prawomocnego wyroku. W postępowaniu cywilnym takim orzeczeniem jest wyrok sądu II instancji, od którego nie przysługują zwykle środki zaskarżenia.

6. Niezasadne jest również twierdzenie skarżącej, że takie rozwiązanie jest nielogiczne, gdyż prowadzi do dualizmu środków prawnych, z których może ona skorzystać.

7. Skarga kasacyjna oraz skarga konstytucyjna służą bowiem innym celom i nie mogą być traktowane zamiennie. Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, którego celem jest przede wszystkim ujednolicenie wykładni i stosowania prawa oraz wyeliminowanie z obrotu orzeczeń zawierających najpoważniejsze wady. Ponadto przysługuje ona tylko od niektórych prawomocnych orzeczeń i musi być oparta na jednej z enumeratywnie wymienionych podstaw.

8. Skarga konstytucyjna jest natomiast szczególnym środkiem prawnym służącym wyeliminowaniu z systemu prawa przepisu, który był podstawą orzeczenia naruszającego konstytucyjne wolności lub prawa. Służy ona kwestionowaniu konstytucyjności norm prawnych, a nie kontroli prawidłowości orzeczeń sądowych. Jej charakter i cel są więc inne niż charakter i cel skargi kasacyjnej.

9. Ustalenie, że skarga konstytucyjna została złożona z naruszeniem terminu do jej wniesienia stanowiło zasadniczy i wystarczający powód odmowy nadania jej dalszego biegu.

10. Jednocześnie Trybunał stwierdza, że w zakwestionowanym postanowieniu prawidłowo przyjął również, iż w zakresie badania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 45 Konstytucji skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna. Jak Trybunał zasadnie wskazał w postanowieniu z 7 kwietnia 2014 r., ani art. 20 ust. 1 pkt 2, ani art. 22 ust. 2 Karty Nauczyciela nie są podstawą sądowej kontroli rozwiązania stosunku pracy z nauczycielem. Żaden z tych przepisów nie ingeruje więc w prawo skarżącej do sądu. Skarżąca niezasadnie twierdzi zatem, że z powyższych przepisów wynika to, iż sądy orzekające w jej sprawie nie mogły ocenić zasadności zaproponowanego jej zmniejszenia wymiaru czasu pracy.

11. Ponadto w rozpatrywanym zażaleniu skarżąca w żaden sposób nie odniosła się do stwierdzenia, że art. 24 i art. 32 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w skardze konstytucyjnej. Przepisy te nie statuuje konstytucyjnych praw i wolności, których ochronie służy skarga. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że również w tym zakresie postanowienie z 7 kwietnia 2014 r. jest prawidłowe.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 354

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 19 maja 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 29/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.G. w sprawie zgodności: art. 192 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.) oraz art. 26 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 51 ust. 3 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 stycznia 2014 r. (data nadania) S.G. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 192 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.f.) oraz art. 26 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: u.p.p.) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 51 ust. 3 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 7 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Skarżący wniósł powództwo przeciwko Narodowemu Funduszowi Zdrowia – Oddział Wojewódzki w Krakowie o zadośćuczynienie za krzywdę. Jako przyczynę krzywdy skarżący wskazał odmowę udzielenia mu przez pozwanego informacji na temat świadczeń zdrowotnych otrzymanych przez jego matkę zmarłą 2 stycznia 2008 r. oraz informacji o polisie ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnoprawnej Zakładu Opieki Zdrowotnej w Dąbrowie Tarnowskiej. Wyrokiem z 21 czerwca 2012 r. (sygn. akt I C 575/11/S) Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie – Wydział I Cywilny oddalił powództwo. Od tego wyroku skarżący złożył apelację, którą Sąd Okręgowy w Krakowie – Wydział II Cywilny Odwoławczy oddalił wyrokiem z 24 maja 2013 r. (sygn. akt II Ca 1916/12).

Skarżący twierdzi, że kwestionowane przepisy naruszają przysługujące mu prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji), prawo do równego traktowania (art. 32 Konstytucji) i „prawo do ograniczającej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne tylko w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym” (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tym samym są one niezgodne z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzonymi z tej zasady – zasadą zaufania do organów państwa i zasadą przyzwoitej legislacji, a także z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji). Przyczynę naruszenia swoich praw skarżący upatruje w tym, że ani art. 192 u.ś.o.z.f., ani art. 26 u.p.p. „nie przewidują możliwości uzyskania informacji na temat dokumentacji medycznej zmarłego ubezpieczonego jego najbliższej rodzinie i następcom prawnym legitymującym się wymaganiem przez ustawy upoważnieniem”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia warunki formalne określone w art. 46-48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i czy zarzuty w niej sformułowane nie są oczywiście bezzasadne (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK).

Skarżący podnosi, że art. 192 u.ś.o.z.f. i art. 26 u.p.p. naruszają przysługujące mu prawa określone w art. 51 ust. 3, art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz są niezgodne z zasadami wynikającymi z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna zawierać dokładne określenie przepisu, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji.

Ze skargi jednoznacznie wynika, że jej przedmiotem skarżący uczynił art. 192 u.ś.o.z.f. oraz (cały) art. 26 u.p.p. – oba w obecnie obowiązującym brzmieniu. W żadnym fragmencie skargi nie nawiązuje on bowiem wprost do nieobowiązującej już treści zaskarżonych przepisów (przywołuje przy tym publikatory zawierające ostatnie teksty jednolite). Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że w sprawie skarżącego podstawą wydanych orzeczeń był art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1016), tj. do 1 stycznia 2013 r., oraz art. 26 ust. 1 i 2 u.p.p. Tym samym ani art. 192 u.ś.o.z.f. (w brzmieniu obowiązującym obecnie, tj. od 1 stycznia 2013 r.), ani art. 26 ust. 3 i 4 u.p.p. nie były podstawą orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego. Trybunał stwierdza zatem, że wniesiona skarga w zakresie, w jakim dotyczy art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. i art. 26 ust. 3 i 4 u.p.p., nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co w tym zakresie uzasadnia odmowę nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Jeżeli Trybunał podczas wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej stwierdza, że argumenty mające wyjaśniać sposób naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności są bezzasadne w stopniu oczywistym, to odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 19 listopada 2008 r., Ts 102/06, OTK ZU nr 6/B/2008, poz. 222).

Zgodnie z ustaleniami sądów orzekających w sprawie skarżącego nie wykazał on – we wniosku o dostęp do dokumentacji medycznej zmarłej matki – że przysługiwało mu w tym zakresie upoważnienie, o którym mowa w zaskarżonym art. 26 ust. 1 i 2 u.p.p. W świetle tych przepisów podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych udostępnia dokumentację medyczną pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu, bądź osobie upoważnionej przez pacjenta. Po śmierci pacjenta prawo wglądu w dokumentację medyczną ma osoba upoważniona przez pacjenta za życia. Tym samym skarżący własnym zaniechaniem przyczynił się do niepożądanego przez siebie skutku polegającego na odmowie udostępnienia mu dokumentacji medycznej dotyczącej zmarłej matki.

Trybunał podkreśla też, że skarżący domagał się dostępu do informacji dotyczących innej osoby – jego zmarłej matki. W przekonaniu skarżącego prawo do tego zapewnia mu art. 51 ust. 3 Konstytucji. Trybunał stwierdza jednak nieadekwatność tego wzorca do zarzutu skarżącego. Podmiotem prawa gwarantowanego w art. 51 ust. 3 Konstytucji jest bowiem tylko ten, którego dotyczą dokumenty urzędowe lub zbiory danych. Przepis ten nie daje podstaw do tworzenia prawa dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych przysługującego osobom pozostającym w stosunku pokrewieństwa do podmiotu, którego te dokumenty i dane dotyczą (tak postanowienia TK z: 24 kwietnia 2007 r., Ts 207/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 17 oraz z 28 lutego 2008 r., Ts 207/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 18).

W ocenie Trybunału jako chybiony należy też ocenić postawiony w skardze zarzut, jakoby kwestionowane przepisy „nie przewid[owały] możliwości uzyskania informacji na temat dokumentacji medycznej zmarłego ubezpieczonego jego najbliższej rodzinie i następcom prawnym legitymującym się wymaganym przez ustawy upoważnieniem”. Przewidują to bowiem wprost kwestionowane art. 26 ust. 1 i 2 u.p.p. Trybunał ponownie zauważa, że skarżący domagał się dostępu do dokumentacji medycznej swojej zmarłej matki, nie wykazawszy odpowiedniego umocowania, co musiało skutkować odmową dostępu do tej dokumentacji.

Z przedstawionych powodów sformułowany w skardze zarzut wobec art. 26 ust. 1 i 2 u.p.p. należało uznać za oczywiście bezzasadny, a w konsekwencji – odmówić nadania jej dalszego biegu (art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Trybunał przypomina również, że art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji nie mogą być – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału – samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Przepisy te nie wyrażają bowiem żadnego konkretnego prawa podmiotowego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W postępowaniu skargowym mogą więc być przywoływane jedynie w powiązaniu z tymi przepisami Konstytucji, które określają konkretne wolności lub prawa albo obowiązki (zob. w szczególności wydane w pełnym składzie postanowienia TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

## 355

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 16 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 29/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat – przewodniczący  
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca  
Stanisław Biernat,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.G.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 stycznia 2014 r. (data nadania) S.G. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 192 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.f.) oraz art. 26 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r. poz. 159, ze zm.; dalej: u.p.p.) z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 51 ust. 3 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 7 Konstytucji.

Postanowieniem z 19 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wniesionej skardze, stwierdziwszy, że w zakresie, w jakim dotyczy ona art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. oraz art. 26 ust. 3 i 4 u.p.p., nie spełnia przesłanki określonej w art. 47 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). Jak bowiem ustalił Trybunał, żaden z tych przepisów nie był podstawą orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego. Ponadto Trybunał uznał sformułowany w skardze zarzut wobec art. 26 ust. 1 i 2 u.p.p. za oczywiście bezzasadny. Podkreślił przy tym, że podmiotem prawa gwarantowanego w art. 51 ust. 3 Konstytucji jest ten, którego dotyczą dokumenty urzędowe lub zbiory danych. Przepis ten nie daje zatem podstaw do tworzenia prawa dostępu do dokumentów i danych, które miałyby przysługiwać osobom pozostającym w stosunku pokrewieństwa z podmiotem, którego te dokumenty i dane dotyczą. Trybunał zaznaczył też, że skarżący domagał się dostępu do dokumentacji medycznej swojej zmarłej matki, nie wykazawszy odpowiedniego umocowania (które – jak twierdzi – zostało mu udzielone), co musiało skutkować odmową dostępu do tej dokumentacji. Trybunał przypomniał również, że art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji nie mogą być – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału – samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej.

W zażaleniu na powyższe postanowienie skarżący zauważa, że w odniesieniu do art. 192 u.ś.o.z.f. skarga spełnia wymaganie określone w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Jak bowiem podkreśla, „redakcja treści uzasadnienia poprzez wielokrotne użycie obowiązującego uprzednio odwołania do »ubezpiezonego« – wskazuje, że intencje skarżącego obejmowały treść ustawy obowiązującej do 1 stycznia 2013 r., kiedy to określenie zastąpiono sformułowaniem »świadczeniobiorcy«”. Powołując się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, skarżący zaznacza, że „zmiany aktu normatywnego polegające na uzupełnieniu jego treści lub wprowadzeniu innych zwrotów nie dokonują usunięcia kwestionowanej niezgodności aktu normatywnego, nie stanowią przeszkody do rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia”. Co więcej, skarżący wskazuje, że skoro Trybunał stwierdził braki w jego skardze, to powinien był wezwać go do ich uzupełnienia, co jednak nie nastąpiło. W przekonaniu skarżącego „nie sposób zgodzić się również z oceną, iż argumenty mające wyjaśnić przyczynę naruszenia konstytucyjnych praw i wolności są bezzasadne (...)”. Jak przekonuje, jego żądanie „skupiało się na zakwestionowaniu zgodności z Konstytucją przepisów umożliwiających uzyskanie informacji o świadczeniach zdrowotnych jedynie samemu ubezpieczonemu, jego przedstawicielowi ustawowemu, bądź osobie upoważnionej pomijając kwestię prawa spadkobierców zmarłego ubezpiezonego i jego najbliższej rodziny do uzyskania wskazanych informacji. [Tego właśnie] (...) skarżący domagał się wskazując na konstytucyjne wzorce kontroli określone w art. 51 ust. 3

(...) w zw. z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 [Konstytucji]”. Niezależnie od powyższego skarżący uważa, że art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu skargowym (choć, jak zaznacza, wzorce te wyraźnie powiązał z art. 51 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w zw. z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w zw. z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty przytoczone w zażaleniu nie podważają ustaleń przedstawionych w tym orzeczeniu i dlatego nie zasługują na uwzględnienie.

2. Skarżący twierdzi, że kwestionował art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2013 r., dlatego – w jego przekonaniu – skarga spełniała przesłankę określoną w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Co więcej, skarżący podnosi, że jeżeli Trybunał dostrzegał braki formalne skargi (niedookreślony przedmiot skargi), to powinien był wezwać skarżącego do ich uzupełnienia.

Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarga powinna zawierać dokładne określenie przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach. Wprawdzie w rozpatrywanej skardze skarżący określił przepis, na którym – w jego przekonaniu – oparto ostateczne rozstrzygnięcie, jednak to nie przesądza jeszcze o spełnieniu przesłanki wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Byłoby tak tylko wtedy, gdyby wskazany w skardze przepis był rzeczywiście podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego. Jak ustalił Trybunał w kwestionowanym postanowieniu, z pewnością nie był nim art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r. (przepis ten ma zresztą bogatszą treść normatywną od tego obowiązującego do 1 stycznia 2013 r.). We wniesionej skardze skarżący nie nawiązał zaś do art. 39 ust. 3 ustawy o TK, aby wykazać, że wydanie orzeczenia o art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2013 r. jest konieczne dla ochrony przysługujących mu konstytucyjnych praw.

Nawet gdyby Trybunał uznał, że skarżący od razu prawidłowo jako przedmiot skargi wskazał art. 192 u.ś.o.z.f. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2013 r. oraz art. 26 ust. 1 i 2 u.p.p. (bez art. 26 ust. 3 i 4 u.p.p.), nadal aktualne byłyby pozostałe (poniżej powtórzone) przyczyny odmowy nadania skardze dalszego biegu. Z tego też powodu wezwanie skarżącego do uzupełnienia braku formalnego przez wyjaśnienie, w jakim brzmieniu kwestionował art. 192 u.ś.o.z.f., przyczyniłoby się tylko do przedłużenia wstępnego rozpoznania wniesionej skargi, a nie miałoby wpływu na sentencję zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Skarżący nie zgadza się z dokonaną w kwestionowanym postanowieniu oceną jego zarzutów jako oczywiście bezzasadnych i – tak jak w skardze – uważa, że zaskarżone przepisy nie zapewniają należytej ochrony przysługujących mu praw, które wywodzi on (łącznie) z art. 51 ust. 3 i powiązanych z nim art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

3.1. Trybunał przypomina, że przedmiotem skargi, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być wyłącznie akt normatywny (akt stanowienia prawa). Jeżeli więc źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego jest jego własne zachowanie (w szczególności zaniechanie) lub akt stosowania prawa, to skarga konstytucyjna nie przysługuje.

Skarżący – jak wynika z jego twierdzeń – miał ustne upoważnienie od swojej zmarłej matki do dostępu do jej dokumentacji medycznej. Jak jednak ustaliły sądy orzekające w jego sprawie, w sformułowanym żądaniu dostępu do informacji o świadczeniach zdrowotnych uzyskanych przez swoją matkę skarżący nie powołał się na swoje umocowanie, a nawet nie wspomniał, że zostało mu ono udzielone. Oznacza to, że swoim zaniechaniem doprowadził do niekorzystnego dla siebie skutku – odmowy udzielenia mu dostępu do informacji medycznej dotyczącej jego matki. Źródłem naruszenia nie były więc przepisy wskazane w skardze. Tym samym argumenty mające wykazać naruszenie konstytucyjnych praw skarżącego przez kwestionowane przepisy musiały być uznane za oczywiście bezzasadne.

3.2. Trybunał zwraca uwagę również na to, że wskazanie w skardze nieadekwatnego konstytucyjnego wzorca kontroli skutkuje oczywistą bezzasadnością opartego na nim zarzutu.

Trybunał ponownie stwierdza, że zasadniczym wzorcem kontroli skarżący uczynił art. 51 ust. 3 Konstytucji. Z tego przepisu nie da się jednak wyprowadzić prawa, którego ochrony skarżący domagał się w postępowaniu skargowym. Artykuł 51 ust. 3 Konstytucji nie przyznaje bowiem osobom trzecim prawa do zapoznania się z urzędowymi dokumentami i zbiorami danych, które ich nie dotyczą. Tym samym wzorzec ten (a w konsekwencji również powiązane z nim inne wzorce wskazane w skardze) w sprawie skarżącego nie mógł być oceniony inaczej niż jako nieadekwatny, co spowodowało oczywistą bezzasadność opartego na nim zarzutu. Nie oznacza to jednak, co trzeba podkreślić, że Konstytucja nie chroni interesów skarżącego w tych sytuacjach, w których niezbędny jest dostęp do urzędowych dokumentów lub zbiorów danych dotyczących kogoś innego niż on sam. Przykładowo jeżeli skarżący potrzebowałby dostępu do informacji o zmarłej matce, aby dochodzić ochrony swoich konstytucyjnie gwarantowanych praw majątkowych, to przepisy uniemożliwiające mu taki dostęp mogłyby prowadzić do naruszenia tych praw. Wtedy jednak w postępowaniu przed Trybunałem skarżący dochodziłby ochrony praw majątkowych, a nie prawa dostępu do informacji, o którym mowa w art. 51 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### 356

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 11 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 43/14**

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

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.A. w sprawie zgodności: art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.) w związku z art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558) z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 15 lutego 2014 r. J.A. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) w związku z art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją z 2 sierpnia 2011 r. (znak ZER-SW3-66/9493/11 KRO 11086/PO) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił skarżącemu prawa do policyjnej renty inwalidzkiej. Odwołanie skarżącego od tej decyzji oddalił Sąd Okręgowy w Warszawie – XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z 21 czerwca 2011 r. (sygn. akt XIII U 1859/11). Od tego wyroku skarżący wniósł apelację, która

została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 18 października 2013 r. (III AUa 3194/12).

Zdaniem skarżącego wprowadzenie w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy regulacji odmawiającej prawa do renty przyznawanej na podstawie tej ustawy funkcjonariuszom, którzy zostali skazani za popełnienie określonych przestępstw, nawet jeśli popełnili je przed wejściem w życie tej regulacji (a jedynie zostali za to skazani już w czasie jej obowiązywania), narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Godzi bowiem w zasadę *nullum crimen sine lege poenali anteriori* oraz wynikającą z niej zasadę, że za dany czyn nie można wymierzyć kary, która nie była przewidziana przez ustawę obowiązującą w momencie jego popełnienia. Skarżący zaznaczył przy tym, że w jego przekonaniu odmowa ustalenia prawa do renty policyjnej jest sankcją karną w rozumieniu Konstytucji i powinien mieć do niej zastosowanie art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady korzystania ze skargi konstytucyjnej precyzuje ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wynika, że na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonych wolności lub praw oraz określenia sposobu ich naruszenia. Z kolei z jej art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 wynika obowiązek uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Ponadto w myśl art. 36 ust. 3 ustawy o TK (mającego zastosowanie do spraw rozpatrywanych w trybie skargi konstytucyjnej na podstawie art. 49 tejże ustawy) Trybunał Konstytucyjny, w toku wstępnego rozpoznania wniesionej skargi, odmawia nadania jej dalszego biegu, jeżeli jest ona oczywiście bezzasadna.

2. Analiza rozpatrywanej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że skarga ta jest oczywiście bezzasadna. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji nie jest bowiem adekwatnym wzorcem kontroli przepisów w niej zakwestionowanych.

3. Skarżący wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych wolności i praw z tym, że – zgodnie z art. 12 ustawy nowelizującej – art. 10 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, który wyłącza możliwość otrzymania świadczeń wynikających z tej ustawy przez osoby prawomocnie skazane za popełnienie określonych przestępstw, ma zastosowanie do osób, które zostały skazane po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, nawet jeśli samo popełnienie czynu nastąpiło przed tą datą. Jego argumentacja opiera się więc na założeniu, że brak możliwości otrzymania renty policyjnej stanowi sankcję karną w rozumieniu Konstytucji, a więc odnoszą się do niego wszystkie gwarancje wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Założenie to jest jednak błędne. Wbrew stanowisku skarżącego postępowanie w sprawie ustalenia prawa do renty policyjnej nie można uznać za dotyczące pociągnięcia skarżącego do odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Jego celem nie jest bowiem ustalenie, czy dana osoba popełniła czyn zabroniony, oraz wymierzenie sankcji przewidzianych za jego popełnienie, lecz ustalenie, czy spełnia ona przesłanki otrzymania świadczenia określone w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wprowadzenie wymogu niekaralności za określone przestępstwa jako przesłanki otrzymania takiego świadczenia stanowi ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego, nie jest jednak sankcją karną w rozumieniu Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Nie znajduje więc do niego zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia tego przepisu przez zakwestionowaną regulację jest oczywiście bezzasadny.

4. W tym kontekście Trybunał przypomina, że to na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania właściwych wzorców kontroli zakwestionowanych przepisów. Z obowiązku tego nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91). Trybunał nie może więc z własnej inicjatywy badać zgodności przepisów zakwestionowanych w skardze ze wzorcami innymi niż te, które zostały w niej wskazane.

5. Wziąwszy powyższe pod uwagę, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.



## 357

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 3 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 43/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.A.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 15 lutego 2014 r. J.A. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2013 r. poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) w związku z art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego wprowadzenie w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy regulacji odmawiającej prawa do renty przyznawanej na podstawie tej ustawy funkcjonariuszom, którzy zostali skazani za popełnienie określonych przestępstw, nawet jeśli popełnili je przed wejściem w życie tej regulacji (a jedynie zostali za to skazani już w czasie jej obowiązywania), narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Godzi bowiem w zasadę, że za dany czyn można wymierzyć jedynie taką karę, która była przewidziana przez ustawę obowiązującą w momencie jego popełnienia.

Postanowieniem z 11 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej oczywistej bezzasadności. Trybunał stwierdził, że argumentacja skarżącego opiera się na błędnym założeniu, iż niemożność otrzymania renty policyjnej jest sankcją karną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że postępowania w sprawie ustalenia prawa do renty policyjnej nie można uznać za postępowanie dotyczące pociągnięcia skarżącego do odpowiedzialności karnej w rozumieniu tego przepisu. Artykuł 42 ust. 1 Konstytucji nie stanowi więc adekwatnego wzorca kontroli regulacji zakwestionowanej w skardze.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł pełnomocnik skarżącego. Stwierdził w nim, że pozbawienie skarżącego prawa do renty policyjnej było ściśle związane z wyrokiem sądu karnego i miało charakter sankcji. Pełnomocnik podkreślił, że nieprzyznanie skarżącemu uprawnienia do otrzymania renty na szczególnych – korzystniejszych – zasadach prowadzi do pozbawienia go godnego zabezpieczenia społecznego, a tym samym jest sankcją surowszą niż pozbawienie wolności. Jednocześnie pełnomocnik wskazał, że Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje w swoim orzecznictwie, iż pozbawienie prawa do renty policyjnej ma charakter kary w rozumieniu art. 7 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), a zakres zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji powinien być taki sam jak zakres zastosowania art. 7 Konwencji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku 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) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia

na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny analizuje te zarzuty sformułowane w zażaleniu, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego postanowienia, i do tego ogranicza rozpoznanie tego środka odwoławczego.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanym zażaleniu skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które podałoby w wątpliwość przesłanki odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej przedstawione w postanowieniu z 11 kwietnia 2014 r. Trybunał stwierdza zatem, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

W postanowieniu z 11 kwietnia 2014 r. Trybunał słusznie stwierdził, że do postępowania w sprawie ustalenia prawa do renty policyjnej nie ma zastosowania art. 42 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie to nie ma bowiem charakteru postępowania karnego. Jego celem nie jest ustalenie, czy dana osoba popełniła czyn zabroniony oraz wymierzenie sankcji za jego popełnienie, lecz ustalenie, czy spełnia ona przesłanki otrzymania świadczenia określone w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Trybunał prawidłowo przyjął więc, że sformułowany przez skarżącego zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 42 ust. 1 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny.

Jednocześnie Trybunał zauważa, że wbrew temu, co sugeruje skarżący, żadne ze wskazanych w zażaleniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z 9 lutego 1995 r. w sprawie Welch przeciwko Wielkiej Brytanii [skarga nr 17440/90] oraz wyrok z 8 czerwca 1995 r. w sprawie Jamil przeciwko Francji [skarga nr 15917/89]) nie dotyczy pozbawienia osoby skazanej za określony typ przestępstw prawa do renty lub emerytury ustalonej na korzystniejszych – niż w wypadku innych ubezpieczonych – zasadach. Oba przywołane orzeczenia dotyczą orzekanej przez sądy karne grzywny za naruszenie przepisów celnych oraz możliwości jej zamiany na karę pozbawienia wolności. Wbrew twierdzeniu skarżącego nie wynika z nich więc, że pozbawienie skarżącego prawa do renty policyjnej można uznać za karę w rozumieniu art. 7 Konwencji. Nie można ich więc traktować jako wskazówek co do interpretacji art. 42 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

## 358

### **POSTANOWIENIE** z dnia 1 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 56/14**

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

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.W. w sprawie zgodności:

- 1) art. 48 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101) z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 3 marca 2014 r. T.W. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność 1) art. 48 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz 2) art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa o skardze) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa – Prezesowi Sądu Okręgowego w Warszawie z powództwem o zapłatę na skutek bezprawnego – jego zdaniem – odrzucenia skarg o stwierdzenie przewlekłości postępowania w dwóch sprawach rozpoznawanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Wyrokiem z 7 listopada 2012 r. (sygn. akt XXV C 1024/11) Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że nie występowały przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Wyrokiem z 3 października 2013 r. (sygn. akt VI ACa 374/13) Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację, którą skarżący wniósł od orzeczenia sądu I instancji.

Zdaniem skarżącego zakwestionowany art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c. nie wyłącza z mocy prawa od rozstrzygania o przewlekłości postępowania sędziego orzekającego w sprawie, w związku z którą formuluje się zarzut przewlekłości postępowania. Tym samym przepis ten prowadzi do naruszenia prawa do sądu, „w tym zwłaszcza zasadę bezstronności i niezawisłości”. Z kolei art. 5 ust. 1 ustawy o skardze – jak twierdzi skarżący – narusza prawo do równego traktowania przez władze publiczne, prawo „do wysłuchania” oraz prawo do sądu. Określając sposób naruszenia tych praw, skarżący wskazywał na różnice między postanowieniami ustawy o skardze a uregulowaniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 63, poz. 284, ze zm.). Stwierdził również, że ustawodawca dopuścił się arbitralnego wyznaczenia „granicy w oparciu o dość przypadkowe kryterium przyjęcia (...) skargi do rozpatrzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2014 r. pełnomocnika skarżącego wezwano do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wykazanie, że zakwestionowane przepisy były podstawą prawną orzeczeń sądowych, w związku z którymi skarżący wniósł skargę.

W piśmie procesowym z 14 kwietnia 2014 r. pełnomocnik skarżącego ustosunkował się do tego zarządzenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz precyzujących go art. 46 i 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi konstytucyjnej jest każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone na skutek wydania przez sąd lub organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia, którego podstawą prawną jest kwestionowany przepis aktu normatywnego. Skargę konstytucyjną można więc wnieść po spełnieniu łącznie następujących warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd bądź organ władzy publicznej orzekły o prawach i wolnościach skarżącego. Po trzecie, sposób naruszenia tych praw i wolności musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych warunków.

Z materiału procesowego dołączonego do skargi konstytucyjnej jednoznacznie wynika, że kwestionowane przez skarżącego art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c. oraz art. 5 ust. 1 ustawy o skardze nie były podstawą orzeczenia sądowego o jego prawach i wolnościach. Sądy orzekające w sprawie rozstrzygały wyłącznie o zasadności roszczeń wysuniętych przez skarżącego w postępowaniu cywilnym, w szczególności powództwa o zapłatę. Zarówno więc Sąd Okręgowy w Warszawie, jak i Sąd Apelacyjny analizowały, czy w sprawie skarżącego zostały spełnione warunki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Odniesienie się do zakwestionowanych przepisów służyło wyłącznie ustaleniu istnienia przesłanki bezprawności działania organu władzy publicznej lub ustaleniu powstania ewentualnej szkody.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jedną z cech skargi konstytucyjnej jest jej zindywidualizowany charakter. Wyraża się on w tożsamości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej rozpatrywanej sprawy. W postępowaniu skargowym zasadnicze znaczenie ma więc sformułowany zarzut niekonstytucyjności. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie te przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Warunek ten jest spełniony wtedy, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (zob. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 oraz 2 kwietnia 2003 r., Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145). Aby to stwierdzić, trzeba odwołać się do sporu, w związku z którym wydano orzeczenie, i odnieść podstawę prawną orzeczenia do przedmiotu zaskarżenia (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84). Rozpoznawana skarga konstytucyjna powyższego warunku nie spełnia, gdyż nie ma zależności między podstawą prawną orzeczenia organu władzy publicznej, wskazanego przez skarżącego jako ostateczne, a tym orzeczeniem.

Jedynie dodatkowo Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podnoszona przez skarżącego kwestia zastosowania art. 5 i art. 18 ustawy o skardze oraz art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c. wiązała się z postępowaniami sądowymi prowadzonymi przez Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. akt V S 120/05 i V S 139/05). Ewentualne zarzuty niekonstytucyjności należało formułować po prawomocnym zakończeniu tych postępowañ z zastrzeżeniem wyczerpania drogi prawnej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – odmawia nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

### 359

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 8 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 58/14**

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

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.Z. w sprawie zgodności:  
art. 116a w związku z art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa  
(Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 3 marca 2014 r. W.Z. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 116a w związku z art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą. Decyzją z 21 grudnia 2011 r. (znak: 1435/PP-2PP-3III/4406-52/11/IGN) Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście orzekł o solidarnej odpowiedzialności skarżącego (członka Prezydium Zarządu Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych z siedzibą w Warszawie) i innych członków Prezydium za zaległości podatkowe Związku w podatku od towarów i usług za: styczeń, marzec, kwiecień, maj, lipiec i sierpień 2006 r., w łącznej kwocie 49 521,00 zł wraz z odsetkami za zwłokę od tych zaległości w łącznej kwocie 32 492,00 zł. Decyzją z 22 maja 2012 r. (znak: 1401/OZ-II/4407-12/2012/AM) Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Wyrokiem z 12 lutego 2013 r. (sygn. akt III SA/Wa 2138/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie. Wyrokiem z 1 sierpnia 2013 r. (sygn. akt I FSK 1236/12) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił natomiast skargę kasacyjną. Powyższe rozstrzygnięcie, wraz z uzasadnieniem, doręczono skarżącemu 2 grudnia 2013 r.

Skarżący twierdzi, że zakwestionowana w skardze norma odmiennie traktuje podmioty podobne, tj. członków organów zarządzających osób prawnych, w zakresie ich odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki. Jego zdaniem jest ona korzystna dla członków zarządów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych, a także tych spółek w organizacji, dyskryminuje natomiast takie podmioty jak skarżący, tj. członków organów zarządzających innych osób prawnych. W związku z powyższym – zdaniem skarżącego – art. 116a w związku z art. 116 § 1 ordynacji podatkowej narusza wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji, a także będącą elementem zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i te wolności i prawa (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) określone w Konstytucji, które naruszono, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK]).

W sprawie będącej przedmiotem wstępnego rozpoznania skarżący żąda zbadania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. Jak twierdzi, wskazane postanowienia Konstytucji były wielokrotnie uznawane przez Trybunał za adekwatne wzorce kontroli także w postępowaniach inicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej (np. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., SK 9/00, OTK ZU nr 8/200, poz. 297 oraz postanowienie TK z 16 stycznia 2001 r., Ts 84/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 130). W związku z tym – zdaniem skarżącego – wskazane przez niego przepisy ustawy zasadniczej mogą być w rozpatrywanej sprawie samodzielnymi wzorcami kontroli art. 116a w związku z art. 116 § 1 ordynacji podatkowej.

Trybunał przypomina, że o charakterze norm określonych w art. 32 i art. 2 Konstytucji wypowiadał wielokrotnie, w tym najpełniej w postanowieniach z: 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) oraz 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59 i 60).

W sprawie o sygn. SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym”.

Natomiast w sprawie o sygn. Ts 105/00 Trybunał, zbadawszy dopuszczalność dochodzenia w trybie skargi ochrony zasad określonych w art. 2 Konstytucji, wskazał przede wszystkim na konieczność precyzyjnego określenia wolności lub prawa podmiotowego, wyinterpretowanych z przepisu, którego naruszenie ma uzasadnić legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu o prawa lub wolności przyjmujące normatywną postać praw podmiotowych. To znaczy o prawa, których adresatem jest obywatel (lub inny podmiot prawa), które kształtują jego sytuację prawną i dają mu możliwość wyboru zachowania się, tj. spełnienia lub niespełnienia normy prawnej. Podstawą do wniesienia skargi nie jest powołanie się przez skarżącego na naruszenie norm prawnych wynikających z art. 2 Konstytucji. Ze względu na swój przedmiotowy charakter są one bowiem adresowane przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczają sposób unormowania poszczególnych dziedzin życia publicznego. Odwołanie się do tych zasad, w tym do zasady sprawiedliwości społecznej, może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy skarżący wskaże równocześnie wolność lub prawo podmiotowe, które mają swoje źródło w przepisie Konstytucji i zostały ograniczone na skutek naruszenia powyższej zasady (zob. także postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272 oraz 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53).

Wskazane postanowienia (SK 10/01 i Ts 105/00) są orzeczeniami pełnego składu Trybunału. Wyrażają one pogląd prawny, którym są związane pozostałe składy orzekające, kształtują zatem orzecznictwo Trybunału w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej. (zob. postanowienia TK z: 28 sierpnia 2002 r.,

Ts 57/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 285; 20 lipca 2004 r., Ts 62/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 301; 27 czerwca 2007 r., Ts 80/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 250).

Skarżący zarzucił niezgodność art. 116 a w związku z art. 116 § 1 ordynacji podatkowej wyłącznie z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdza zatem, iż nie wskazał on naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

Powyższa okoliczność jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – przesłanką odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.

### 360

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 22 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 58/14**

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

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej W.Z.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 3 marca 2014 r. W.Z. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 116a w związku z art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarżący twierdzi, że zakwestionowana w skardze norma odmiennie traktuje podmioty podobne, tj. członków organów zarządzających osób prawnych, w zakresie ich odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki. Jego zdaniem jest ona korzystna dla członków zarządów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych, a także tych spółek w organizacji, dyskryminuje natomiast takie podmioty jak skarżący, tj. członków organów zarządzających innych osób prawnych. W związku z powyższym – w przekonaniu skarżącego – art. 116a w związku z art. 116 § 1 ordynacji podatkowej narusza wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji, a także zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), będącą elementem zasady demokratycznego państwa prawnego.

Postanowieniem z 8 kwietnia 2014 r., doręczonym 11 kwietnia 2014 r., Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdziwszy, że skarżący nie wskazał naruszonych wolności i praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

W zażaleniu z 18 kwietnia 2014 r. skarżący zaskarżył postanowienie Trybunału w całości. Zarzucił w nim, że Trybunał naruszył art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 w związku 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), błędnie uznawszy, że art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Skarżący wniósł o uwzględnienie zażalenia i nadanie skardze dalszego biegu. Jego zdaniem pogląd, który Trybunał wyraził w postanowieniu z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), a zgodnie z którym art. 32 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą skargi, jest „zasad[a] skostniałą i nie odpowiadającą rzeczywistości prawnej”.

Dowodzi tego, po pierwsze to, że art. 32 Konstytucji jest wzorcem kontroli w wielu skargach. Po drugie to, że postanowienie w sprawie o sygn. SK 10/01 zostało wydane niejednomyślnie, a po trzecie to, że art. 32 Konstytucji może być samodzielną podstawą pytań prawnych, które – podobnie jak skarga konstytucyjna – są związane z konkretną sprawą. Skarżący podkreślił także, że art. 2 Konstytucji został przez niego wskazany w związku z art. 32 Konstytucji, a nie – jak przyjął Trybunał – samodzielnie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Skarżący nie bierze pod uwagę tego, że postanowienie z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001) jest – pomimo zgłoszonych do niego pięciu zdań odrębnych – orzeczeniem pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego. Wyraża ono pogląd prawny, którym są związane pozostałe składy orzekające, a od którego odstąpić może – w myśl art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK – wyłącznie Trybunał w pełnym składzie. W związku z tym postanowienie to (a także postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) kształtuje orzecznictwo Trybunału w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 28 sierpnia 2002 r., Ts 57/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 285; 20 lipca 2004 r., Ts 62/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 301; 27 czerwca 2007 r., Ts 80/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 250).

W zażaleniu skarżący może powoływać się na *voitum separatim*, jednak powinien mieć na względzie to, że jest ono jedynie indywidualnym i osobistym poglądem konkretnego członka składu orzekającego, a nie – co skarżący przyjął w zażaleniu – organu orzekającego. Zdanie odrębne w postępowaniu przed Trybunałem jest rozumiane „jako prawo sędziego sądu konstytucyjnego, który nie może zgodzić się z poglądem większości, do ujawnienia na piśmie swego odrębnego stanowiska” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 205).

Ponadto w zażaleniu skarżący nie uwzględnia także tego, że rolą skargi konstytucyjnej jest m.in. ochrona praw i wolności jednostki, pytanie prawne służy zaś kontroli konstytucyjności, która ma na celu rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych pojawiających się przy sądowym stosowaniu prawa oraz usuwaniu norm niekonstytucyjnych (zob. wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Skarżący nie bierze pod uwagę także tego, że wszczęcie postępowania przed Trybunałem na podstawie pytania prawnego nie jest uzależnione od spełnienia przez sąd warunków wskazanych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przesłanki rozpoznania tego środka prawnego ustrojodawca określił w art. 193 Konstytucji.

Wobec powyższego w postanowieniu z 8 kwietnia 2014 r. Trybunał prawidłowo stwierdził, że skarżący nie wskazał konstytucyjnych wolności i praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

Ponieważ zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, więc Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – orzekł jak w sentencji.

**361****POSTANOWIENIE**  
z dnia 8 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 67/14****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.B. w sprawie zgodności: art. 36 ust. 1 i 3 oraz art. 37 ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.) z art. 64 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 marca 2014 r. (data nadania) W.B. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 36 ust. 1 i 3 oraz art. 37 ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) z art. 64 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości dochodzenia od gminy odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, przez właściciela, który został wywłaszczony z nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687, ze zm.: dalej: ustawa o inwestycjach drogowych).

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. W 1996 r. skarżący zakupił działkę nr 3564/361 o powierzchni 10 153 m<sup>3</sup>. Oświadczył, że przeznacza ją na cele produkcji rolnej, do której dotychczas była wykorzystywana. Działka objęta była planem zagospodarowania przestrzennego sołectwa Piasek z 28 maja 1986 r.

W dniu 26 kwietnia 2001 r. został zatwierdzony nowy plan zagospodarowania przestrzennego części terenu miasta Pszczyny. Wszedł on w życie 28 maja 2001 r. W planie tym działka skarżącego została przeznaczona na tereny tras komunikacyjnych, tereny upraw polowych i tereny usług komercyjnych. 31 lipca 2001 r. Województwo Śląskie i Gmina Pszczyna zawarły porozumienie w sprawie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w celu realizacji północnej obwodnicy Pszczyny. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu miasta Pszczyny weszła w życie 28 marca 2003 r. W planie tym działka skarżącego nr 3564/361 została przeznaczona na tereny tras komunikacyjnych, tereny upraw polowych i tereny usług komercyjnych. Zmiana planu związana z decyzją o lokalizacji budowy północnej obwodnicy Pszczyny, doprowadziła do ograniczenia lub wyłączenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości przez skarżącego. Skarżący, w związku z tą zmianą, kilkakrotnie zwracał się do gminy Pszczyna o zamianę lub wykup całej jego nieruchomości.

Decyzją Burmistrza Pszczyny z 7 grudnia 2006 r. działka nr 3564/361 została podzielona na niezbędną do budowy obwodnicy działki o numerach ewidencyjnych: 5609/361, 5610/361 i 5611/361.

Skarżący wystąpił z powództwem o zobowiązanie gminy Pszczyna do złożenia oświadczenia woli i o zapłatę. Skarżący wniósł o nakazanie gminie Pszczyna wykupienia od niego całej nieruchomości składającej się z działek o numerach ewidencyjnych: 5609/361, 5610/361 i 5611/361 za określoną kwotę i o zasądzenie na jego rzecz ustawowych odsetek oraz odszkodowania za niezgodne z prawem postępowanie pozwanej.

Gmina ostatecznie uznała żądanie w części dotyczącej wykupu działek o numerach 5609/361 i 5611/361 za cenę ustaloną w operatach szacunkowych biegłych sądowych, a w pozostałej części wniosła o oddalenie powództwa.

W wyroku z 5 lipca 2011 r. (sygn. akt I C 7/08) Sąd Okręgowy w Katowicach – I Wydział Cywilny zobowiązał pozwaną do zawarcia ze skarżącym w terminie do 30 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku umowy wykupu położonej w Pszczynie nieruchomości gruntowej składającej się z działek o numerach ewidencyjnych 5609/361



oraz 5611/361. Ponadto zasądził od pozwanej ustawowe odsetki, w pozostałej zaś części powództwo oddalił oraz orzekł o kosztach.

Od powyższego wyroku obie strony złożyły apelacje. Wyrokiem z 20 lipca 2012 r. (sygn. akt I ACa 853/11) Sąd Apelacyjny w Katowicach – I Wydział Cywilny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach w ten sposób, że oddalił powództwo z powodu ujawnienia się w postępowaniu apelacyjnym nowych okoliczności. Decyzją z 9 sierpnia 2011 r. (nr 11/2011) Wojewoda Śląski udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pod nazwą „Budowa północnej obwodnicy miejscowości Pszczyna – rejon projektowanego węzła drogowego DK 1 z DW 935”. Wojewoda zatwierdził również podział nieruchomości wyznaczony liniami rozgraniczającymi teren, a także sam projekt budowlany. W wyniku tej decyzji wchodząca w skład nieruchomości powoda działka nr 5610/361 została podzielona na następne dwie działki o numerach: 5952/361 i 5953/361. Spośród gruntów powoda w liniach rozgraniczających pas drogowy znalazły się działki o numerach 5609/361 i 5611/361 oraz nowo utworzona działka nr 5952/361. Druga nowo utworzona działka nr 5953/361 znalazła się poza tymi liniami, ale w obszarze podlegającym ograniczeniu w korzystaniu. Decyzją z 26 stycznia 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utrzymał w mocy powyższą decyzję Wojewody Śląskiego. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach w drogach Skarb Państwa nabył z mocy prawa części nieruchomości skarżącego w zakresie działek oznaczonych numerami: 5609/361, 5611/361 i 5352/361, a skarżący utracił własności tej części nieruchomości. W konsekwencji tych ustaleń Sąd Apelacyjny w Katowicach uznał, że skoro skarżący nie jest już właścicielem tych działek, to przestało mu przysługiwać przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. roszczenie o ich wykup, co musiało prowadzić do oddalenia powództwa w części dotyczącej zarówno wykupu, jak i odsetek od ceny wykupu. Ponadto sąd odrzucił apelację gminy Pszczyna w części, w jakiej zmierzała ona do zmiany wyroku przez zasądzenie na jej rzecz od skarżącego kosztów postępowania w pierwszej instancji. Sąd oddalił apelację skarżącego i zasądził od niego na rzecz pozwanej gminy koszty postępowania apelacyjnego. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach doręczono skarżącemu 30 sierpnia 2012 r.

Na powyższe orzeczenie skarżący wniósł skargę kasacyjną. Postanowieniem z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt V CSK 78/13) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Postanowienie to doręczono skarżącemu 5 grudnia 2013 r.

W skardze konstytucyjnej skarżący zakwestionował zgodność art. 36 ust. 1 i 3 oraz art. 37 ust. 9 u.p.z.p., w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują możliwości dochodzenia odszkodowania od gminy z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz odsetek, przez właściciela który w toku postępowania sądowego przeciw gminie został wywłaszczony z nieruchomości na podstawie ustawy o inwestycjach w drogach z art. 64 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane przepisy uniemożliwiają tym samym właścicielowi uzyskanie słusznego odszkodowania i zamykają drogę sądową dochodzenia naruszonych praw i wolności, co w rezultacie prowadzi do naruszenia zasady równej ochrony prawnej właścicieli. Jak podnosi skarżący, ustawodawca nie zagwarantował równych praw właścicielom nieruchomości w przypadku niekorzystnych zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. Właściciele, którzy dobrowolnie zbyli nieruchomość i nie skorzystali z uprawnień wynikających z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., mają możliwość domagania się od gminy, na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., odszkodowania z tytułu obniżenia wartości ich nieruchomości. W innej sytuacji są właściciele, którzy, podobnie jak skarżący, w toku postępowania sądowego dotyczącego dochodzenia roszczeń na gruncie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., wbrew swojej woli zostali wywłaszczeni na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie mają oni bowiem możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu obniżonej wartości nieruchomości. Sytuacji tej nie rekompensuje odszkodowanie, jakie przysługuje im na podstawie ustawy o inwestycjach w drogach. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 1 tejże ustawy wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według wartości tej nieruchomości z dnia, w którym ustalono wysokość odszkodowania. Innymi słowy, szacując wysokość odszkodowania, organ bierze pod uwagę przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji, nie uwzględnia zaś przeznaczenia nieruchomości przewidzianego w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że odszkodowanie, jakie można uzyskać na podstawie ustawy o inwestycjach w drogach, nie odzwierciedla niekorzystnej dla wywłaszczonego właściciela wcześniejszej zmiany przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie właściciel ten nie może dochodzić stosowanej rekompensaty na gruncie u.p.z.p. – mimo zasadności wysuniętych roszczeń – ponieważ właścicielem z mocy prawa (zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach w drogach) staje się Skarb Państwa.

Zdaniem skarżącego to, że od Skarbu Państwa nie można uzyskać pełnej rekompensaty za utratę nieruchomości, jest niezgodne z zasadą słusznego odszkodowania wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji. W przekonaniu skarżącego brak analogicznej do art. 36 ust. 3 u.p.z.p. gwarancji dochodzenia odszkodowania z tytułu obniżenia

wartości nieruchomości w przypadku właścicieli, którzy zostali wywłaszczeni, uniemożliwia dochodzenie naruszonych praw i wolności na drodze sądowej oraz narusza równą ochronę prawa własności.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie zostało uwarunkowane spełnieniem przesłanek wynikających bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej w ciągu trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że uprzednio konieczne jest uzyskanie orzeczenia niepodlegającego zaskarżeniu za pomocą zwykłych środków zaskarżenia, co w postępowaniu cywilnym obejmuje prawomocny wyrok lub postanowienie. Konstytucja i ustawa o TK nie wymagają natomiast użycia środków o charakterze nadzwyczajnym (np. kasacja w sprawach karnych, skarga o wznowienie postępowania, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia, czy też wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji), których wniesienie jest uzależnione od spełnienia szczególnych wymagań. Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę postępowania cywilnego, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym, przysługującym w szczególnych sytuacjach, środkiem wzruszania prawomocnych orzeczeń. Uruchomienie kasacyjnych kompetencji Sądu Najwyższego pozostaje poza zakresem wymogu wyczerpania drogi prawnej. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, termin wniesienia skargi konstytucyjnej biegnie od daty doręczenia skarżącemu prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, niezależnie od tego, czy w sprawie może jeszcze zostać złożona skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (zob. postanowienia TK z: 16 maja 2007 r., Ts 99/06 i Ts 105/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 119 i 123 oraz 23 października 2009 r., Ts 391/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 342).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ostatecznym orzeczeniem w rozpoznawanej sprawie jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20 lipca 2012 r. (sygn. akt I ACa 583/11), doręczony skarżącemu 30 sierpnia 2012 r. Od daty doręczenia tego orzeczenia rozpoczął bieg trzymiesięczny termin złożenia skargi konstytucyjnej do Trybunału. W konsekwencji termin wniesienia skargi konstytucyjnej w analizowanej sprawie upłynął ostatecznie 30 listopada 2012 r. Nie ulega zatem wątpliwości, że skoro rozpoznawana skarga konstytucyjna została wniesiona 5 marca 2014 r., to tym samym trzymiesięczny termin – przewidziany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – został przekroczony. Okoliczność ta jest samodzielną przesłanką odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

## 362

### **POSTANOWIENIE** z dnia 30 kwietnia 2014 r. **Sygn. akt Ts 73/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Ł.S. w sprawie zgodności:

§ 30 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152 poz. 1493) z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 17 marca 2014 r. Ł.S. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że § 30 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493) jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sporządził adwokat wyznaczony przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Będzinie – I Wydział Cywilny z 2 października 2013 r. (sygn. akt I Co 1316/13).

Zdaniem skarżącego zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne zasady: równego traktowania kobiet i mężczyzn w odbywaniu kary pozbawienia wolności, zakazu dyskryminacji ze względu na płeć oraz sprawiedliwości społecznej.

Do skargi konstytucyjnej skarżący nie dołączył żadnego orzeczenia organu władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK warunkiem rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał jest wydanie na podstawie zaskarżonego aktu normatywnego wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, w którym orzeczono ostatecznie o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. Przedmiotem kontroli w postępowaniu skargowym jest zgodność z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego. Jednak wydanie „ostatecznego orzeczenia” przez sąd bądź organ administracji publicznej jest warunkiem *sine qua non* zainicjowania tej formy kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wynika to z przyjętej przez polskiego ustrojodawcę konstrukcji skargi konstytucyjnej, zgodnie z którą instytucja ta służy uruchomieniu postępowania o charakterze nadzwyczajnym i subsydiarnym wobec innych środków i procedur ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Niespełnienie powyższego warunku powoduje, że rozpoznanie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny staje się niedopuszczalne.

Jak wynika z treści zarzutów sformułowanych w skardze, w sprawie skarżącego nie wydano żadnej decyzji ani żadnego orzeczenia sądowego, które legitymowałoby go do wniesienia tego nadzwyczajnego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z powodu braku takiego orzeczenia nie można rozpoznać zarzutów sformułowanych przez skarżącego. Ustrojodawca nie przyznał bowiem składającemu skargę uprawnienia do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli abstrakcyjnej, lecz wyłącznie uprawnienie do kontroli konkretnej. W rozpatrywanej sprawie nie został spełniony podstawowy warunek przekazania skargi do merytorycznego rozpoznania, określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – przesłanką odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że wniesiona skarga konstytucyjna nie spełnia także innej podstawowej przesłanki nadania jej dalszego biegu.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i te wolności i prawa (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) określone w Konstytucji, które naruszono, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK]).

W sprawie będącej przedmiotem wstępnego rozpoznania skarżący żąda zbadania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji. Żaden z tych przepisów nie wyraża jednak prawa podmiotowego chronionego za pomocą skargi konstytucyjnej.

Na temat możliwości powoływania się na naruszenie art. 2 Konstytucji Trybunał wypowiadał się już wielokrotnie, a najpełniej w sprawie o sygn. Ts 105/00 (postanowienia TK z 12 grudnia 2000 r. oraz 23 stycznia 2002 r., OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59 i 60). Trybunał badał, czy możliwe jest dochodzenie ochrony zasad wynikających z art. 2 ustawy zasadniczej w trybie skargi konstytucyjnej. Zwrócił uwagę zwłaszcza na konieczność precyzyjnego określenia wolności lub prawa podmiotowego (wyinterpretowanych z przepisu), których naruszenie ma uzasadnić

legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu o prawa lub wolności przyjmujące normatywną postać praw podmiotowych. To znaczy o prawa, których adresatem jest obywatel (lub inny podmiot prawa), które kształtują jego sytuację prawną i które dają mu możliwość wyboru zachowania się, tj. spełnienia lub niespełnienia normy prawnej (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159). Powołanie się na naruszenie – wynikającej z art. 2 Konstytucji – zasady sprawiedliwości społecznej nie jest podstawą do wniesienia skargi, ponieważ zasada ta ma charakter przedmiotowy, jest adresowana do ustawodawcy i wyznacza sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia publicznego. Trybunał podkreśla, że odwołanie się do niej (a także pozostałych, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego) może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy skarżący wskaże równocześnie wolność lub prawo podmiotowe mające swoje źródło w innym przepisie Konstytucji i ograniczone na skutek naruszenia powyższych zasad (zob. postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272; 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 1 października 2003 r., SK 29/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 87).

Na temat charakteru normy określonej w art. 32 Konstytucji Trybunał wypowiedział się w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. W sprawie o sygnaturze SK 10/01 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Trzeci ze wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli, tj. art. 33 Konstytucji, jest rozwinięciem i konkretyzacją ogólnej zasady równości, w związku z czym wyżej przytoczone argumenty odnoszą się także do niego.

Na tej podstawie Trybunał stwierdza, że nawet gdyby na podstawie zakwestionowanego przepisu w sprawie skarżącego wydano decyzję lub orzeczenie sądowe, wniesionej skardze i tak należałoby odmówić nadania dalszego biegu. Skarżący nie wskazał bowiem naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – następną podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Ponadto należy zauważyć, że skarżący przed Trybunałem jest reprezentowany przez pełnomocnika z urzędu ustanowionego postanowieniem Sądu Rejonowego w Będzinie – Wydział I Cywilny z 2 października 2013 r. Skargę konstytucyjną skarżący wniósł natomiast dopiero po sześciu miesiącach od tego rozstrzygnięcia, tj. 17 marca 2014 r. Należy zatem przyjąć, że analizowana skarga nie spełnia także kolejnej przesłanki nadania jej dalszego biegu. Najprawdopodobniej została ona bowiem wniesiona z przekroczeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak na wstępie.

## 363

**POSTANOWIENIE**  
z dnia 23 lipca 2014 r.  
**Sygn. akt Ts 73/14**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca  
Maria Gintowt-Jankowicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Ł.S.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 17 marca 2014 r. Ł.S. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że § 30 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493; dalej: rozporządzenie) jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sporządził adwokat wyznaczony przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Będzinie – I Wydział Cywilny z 2 października 2013 r. (sygn. akt I Co 1316/13). Pełnomocnik skarżącego wniósł o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Oświadczył przy tym, że „koszty [te] nie zostały pokryte w całości i w części”.

Zdaniem skarżącego zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne zasady: równego traktowania kobiet i mężczyzn w odbywaniu kary pozbawienia wolności, zakazu dyskryminacji ze względu na płeć oraz sprawiedliwości społecznej.

Do skargi konstytucyjnej skarżący nie dołączył żadnego orzeczenia organu władzy publicznej.

Postanowieniem z 30 kwietnia 2014 r. (doręczonym pełnomocnikowi 6 maja 2014 r.), Trybunał odmówił nadania analizowanej skardze dalszego biegu, stwierdziwszy, że nie spełnia ona przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W sprawie, w związku z którą skarżący uruchomił postępowanie przed Trybunałem, nie została bowiem wydana żadna decyzja ani orzeczenie sądowe. Trybunał stwierdził także, że skarżący nie wskazał naruszonych wolności lub praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia. Ponadto skarżący wniósł skargę po sześciu miesiącach od dnia wydania postanowienia Sądu Rejonowego w Będzinie (tj. orzeczenia, którym sąd ustanowił dla skarżącego pełnomocnika z urzędu), co pozwalało przyjąć, że przekroczył termin wskazany w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W zażaleniu z 13 maja 2014 r., sporządzonym przez adwokata, skarżący zaskarżył postanowienie w całości. Zarzucił w nim Trybunałowi naruszenie art. 36 w związku z art. 49 ustawy o TK przez przekroczenie granic wstępnego rozpoznania skargi i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia bez przeprowadzenia rozprawy. Wniósł o uchylenie postanowienia i nadanie skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6-7 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza

to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

3. W złożonym środku odwoławczym skarżący nie odniósł się do samodzielnej podstawy odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu, tj. braku orzeczenia wydanego na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów.

3.1. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że postanowienie z 30 kwietnia 2014 r. jest prawidłowe.

3.2. Trybunał raz jeszcze zwraca uwagę na to, że ustrojodawca, przyznając „każdemu” prawo wniesienia do Trybunału skargi konstytucyjnej, uzależnił je od spełnienia przesłanek, określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie o TK, do której przepis ten *expressis verbis* odsyła (*verba legis*: „na zasadach określonych w ustawie”). Jednym z konstytucyjnych wymogów wniesienia skargi, jest uzyskanie przez skarżącego decyzji lub orzeczenia wydanego na podstawie – zdaniem skarżącego – niekonstytucyjnego aktu normatywnego (*verba legis*: „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie”). Warunkiem *sine qua non* rozpoznania skargi jest odniesienie sformułowanych w niej zarzutów do przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia prowadzącego do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Brak takiego orzeczenia upodabnia skargę konstytucyjną do skargi powszechnej (*actio popularis*), nieprzewidzianej przepisami prawa, albo też wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm, który mogą złożyć jedynie podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji.

3.3. Skoro na podstawie zakwestionowanych przepisów w sprawie skarżącego nie zostało wydane żadne orzeczenie, to w postanowieniu z 30 kwietnia 2014 r. Trybunał prawidłowo stwierdził, że wniesiony środek prawny nie spełnia przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał zasadnie odmówił – zgodnie z art. 49 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK – nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

4. Skarżący zarzuca, że Trybunał przekroczył granice wstępnego rozpoznania skargi, a zatem naruszył art. 36 w związku z art. 49 ustawy o TK. Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie.

4.1. W myśl art. 49 ustawy o TK wstępne rozpoznanie skargi konstytucyjnej powinno opierać się na odpowiednim zastosowaniu art. 36 tej ustawy. Odpowiednie stosowanie nie może jednak prowadzić do pominięcia przepisów ustawy o TK, które wprost określają warunki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Określony w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK wymóg wskazania naruszonych wolności lub praw oraz sposobu ich naruszenia nakłada na Trybunał obowiązek dokonania oceny prawidłowości jego wykonania. Zatem w sytuacji, w której ustawodawca zobowiązuje Trybunał do weryfikacji kompletności skargi konstytucyjnej pod względem spełnienia wymagań określonych zarówno w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i w ustawie o TK, zarzut, jakoby Trybunał przedwcześnie dokonał merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej, jest bezpodstawny. Niepoddanie skargi takiej weryfikacji skutkować musiałoby umorzeniem postępowania na dalszym etapie postępowania przed Trybunałem (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4.2. Skarżący w swoich wywodach nie uwzględnia tego, że stanowisko Trybunału, zgodnie z którym art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim ogólną zasadę prawa, a nie wolność lub prawo konstytucyjne, zostało przedstawione w orzeczeniu pełnego składu Trybunału (tj. w postanowieniu z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Rozstrzygnięcie to wyraża pogląd prawny, którym związane są pozostałe składy orzekające, Trybunał może zaś od niego odstąpić, orzekając wyłącznie w pełnym składzie (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK). Postanowienie w sprawie o sygn. SK 10/01 kształtuje orzecznictwo Trybunału w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 28 sierpnia 2002 r., Ts 57/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 285; 20 lipca 2004 r., Ts 62/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 301; 27 czerwca 2007 r., Ts 80/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 250).

4.3. Trybunał podkreśla, że powyższy argument odnosi się także do drugiego ze wskazanych w skardze wzorców. Charakter zasad określonych w art. 2 Konstytucji oraz niemożność powoływania się na nie jako podstawę

skargi konstytucyjnej zostały bowiem potwierdzone w postanowieniu pełnego składu Trybunału z 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

4.4. W skardze konstytucyjnej skarżący postawił zarzut niezgodność § 30 ust. 3 i 4 rozporządzenia z art. 2, art. 32 i art. 33 Konstytucji, jednakże nie powiązał tych wzorców z postanowieniami Konstytucji wyrażającymi konkretne prawa podmiotowe. Trybunał zasadnie przyjął zatem, że takie określenie podstaw skargi konstytucyjnej jest niewystarczające w świetle wymagań wynikających z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Ponadto – zdaniem Trybunału – zależność między prawidłowym określeniem podstaw skargi, a wskazaniem sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw jest tak ścisła, że niewłaściwe – tak jak w sprawie skarżącego – określenie wzorców konstytucyjnych oznacza niespełnienie warunku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, dlatego Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.

### 364

#### **POSTANOWIENIE** z dnia 23 lipca 2014 r. **Sygn. akt Ts 129/14**

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

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.D. w sprawie zgodności: art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1316, ze zm.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

##### **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej z 17 maja 2014 r. R.D. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1316, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca wskazała, że 8 września 2008 r., w ramach darowizny udokumentowanej aktem notarialnym, uzyskała od siostry spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego (dalej: lokal mieszkalny) wraz ze związanym z tym lokalem prawem do wkładu budowlanego oraz spółdzielcze własnościowe prawo do garażu (dalej: garaż). 28 sierpnia 2009 r. sprzedała lokal mieszkalny i garaż za 275 000,00 zł. Od 8 września 2008 r. do dnia sprzedaży lokalu mieszkalnego, tj. do 28 sierpnia 2009 r., skarżąca nie była w nim zameldowana na pobyt stały ani na pobyt czasowy. Pieniądze uzyskane ze sprzedaży lokalu mieszkalnego oraz garaż wydała na zakup nowego lokalu mieszkalnego. Cena nabycia nowego lokalu mieszkalnego była wyższa niż 275 000,00 zł. Na rzecz sprzedawcy lokalu mieszkalnego skarżąca wpłaciła zaliczki obejmujące pełną cenę sprzedaży swojego lokalu. Akt notarialny przenoszący własność nowego lokalu mieszkalnego na skarżącą nie został jeszcze podpisany.

9 marca 2010 r. w Urzędzie Skarbowym w Wyszкові (dalej: US) skarżąca złożyła zeznanie podatkowe na druku (PIT-39) oraz zadeklarowała, że sprzedaż wyżej wymienionego lokalu mieszkalnego oraz garażu jest opodatkowana podatkiem dochodowym od osób fizycznych według stawki podatkowej w wysokości 19%. Do 30 kwietnia 2010 r. skarżąca wpłaciła też na rachunek bankowy US podatek dochodowy od osób fizycznych

za rok 2009 w wysokości 52 250,00 złotych. Dodatkowo przed 30 kwietnia 2010 r. skarżąca złożyła oświadczenie, iż uzyskany przez nią przychód ze sprzedaży lokalu mieszkalnego oraz garażu w okresie dwóch lat przeznaczony na zakup nowego lokalu mieszkalnego.

W związku z powyższym skarżąca skierowała do Ministra Finansów pytanie, czy sprzedaż lokalu mieszkalnego oraz garażu, dokonana 28 sierpnia 2009 r., podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych według stawki podatkowej w wysokości 19%.

Zdaniem skarżącej sprzedaż lokalu mieszkalnego oraz garażu, dokonana 28 sierpnia 2009 r., nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych według stawki podatkowej w wysokości 19%. W związku z tym skarżąca bezzasadnie zadeklarowała, że spoczywa na niej obowiązek zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2009 w wysokości 52 250,00 zł oraz nienależnie wpłaciła tę sumę na rachunek US. W przekonaniu skarżącej ponieważ kwota 275 000,00 zł została przed 28 sierpnia 2011 r. wydana na zakup nowego lokalu mieszkalnego, a skarżąca złożyła stosowne oświadczenie we właściwym miejscowo urzędzie skarbowym, że uzyskany przychód przeznaczy na zakup nowego lokalu mieszkalnego, więc na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80 poz. 350 ze zm., dalej: u.p.d.f.) w roku podatkowym 2009 r. sprzedaż lokalu mieszkalnego oraz garażu podlega zwolnieniu z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

W interpretacji indywidualnej z 8 listopada 2010 r. dotyczącej przepisów prawa podatkowego – podatku dochodowego od osób fizycznych w zakresie opodatkowania przychodu z tytułu zbycia nieruchomości – Minister Finansów uznał stanowisko skarżącej za nieprawidłowe.

Powoławszy się m.in. na zakwestionowany przez skarżącą art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej, Minister Finansów stwierdził, że przychód uzyskany przez skarżącą ze sprzedaży nieruchomości podlega opodatkowaniu na zasadach określonych w przepisach u.p.d.f. w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2008 r. Wskazał, że skarżącej nie przysługuje prawo do skorzystania z ulgi meldunkowej, ponieważ nie spełnia ona wymaganego przez przepisy u.p.d.f. warunku 12 – miesięcznego okresu zameldowania na pobyt stały.

Wyrokiem z 15 listopada 2011 r. (sygn. akt III SA/Wa 449/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie) oddalił skargę, którą skarżąca złożyła na interpretację indywidualną Ministra Finansów. Wyrokiem z 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt II FSK 227/12) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił natomiast jej skargę kasacyjną. W uzasadnieniu sąd wskazał, że wykładnia art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej dokonana przez Ministra Finansów, a następnie zaakceptowana przez WSA w Warszawie, jest zgodna z ogólną zasadą mówiącą, że przy zmianie przepisów prawa kryterium decydującym o tym, czy dana czynność podlega opodatkowaniu, jest moment zaistnienia zdarzenia, a nie chwila powstania obowiązku podatkowego. Ten ma bowiem charakter wtórny. Powyższy wyrok doręczono skarżącej 21 lutego 2014 r.

Skarżąca, stwierdziwszy, że ulgi i obciążenia podatkowe powinny mieć charakter powszechny, zarzuciła, że zakwestionowany w skardze przepis, przez to, iż nie odnosi się do wszystkich podatników, bez względu na termin nabycia czy zbycia przez nich nieruchomości, narusza zasady demokratycznego państwa prawnego i równości wobec prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 46-47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków oraz skargom oczywiście bezzasadnym Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko to, które dotyczy wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej trzeba zatem wskazać zarówno konkretną osobę, której wolności lub prawa naruszono, jak i te naruszone, określone (poręczone, zapewnione, gwarantowane, chronione) w Konstytucji wolności lub prawa, a także określić sposób tego naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Jako podstawę skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zwraca uwagę na to, że zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji nie tworzą po stronie obywateli praw podmiotowych ani wolności. Trybunał dopuszcza wprawdzie, by mogły one być źródłem praw i wolności, jednak dopiero wówczas, gdy nie zostały ujęte wprost w innych przepisach Konstytucji, a ze względu na zasadę skargowości (art. 66 ustawy o TK) obowiązkiem skarżącego jest ich wskazanie oraz uzasadnienie stosownie



do art. 47 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).

Wskazana w skardze konstytucyjnej zasada demokratycznego państwa prawnego nie może być podstawą skargi konstytucyjnej.

Podobnie należy ocenić zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał już dawno wyraził pogląd, zgodnie z którym zasada równości każdorazowo wymaga odniesienia reguł z niej wynikających do praw podmiotowych jednostki. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. Trybunał stwierdził: „Uznając (...) prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (...), tzn. przysługuje (...) w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżąca nie wskazała naruszonego konstytucyjnego prawa podmiotowego, a w konsekwencji nie określiła sposobu jego naruszenia.

Okoliczność ta jest – w myśl art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

# SKOROWIDZ ORZECZEŃ WEDŁUG SYGNATUR

| sygn.     |                                                | poz. | str. |
|-----------|------------------------------------------------|------|------|
| Ts 37/11  | – postanowienie z dnia 15 lutego 2012 r.,      | 259  | 717  |
| Ts 37/11  | – postanowienie z dnia 5 sierpnia 2014 r.,     | 260  | 722  |
| Ts 326/11 | – postanowienie z dnia 18 lipca 2013 r.,       | 261  | 728  |
| Ts 326/11 | – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,        | 262  | 731  |
| Ts 82/12  | – postanowienie z dnia 2 października 2013 r., | 263  | 732  |
| Ts 82/12  | – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,        | 264  | 738  |
| Ts 90/12  | – postanowienie z dnia 27 stycznia 2014 r.,    | 265  | 743  |
| Ts 90/12  | – postanowienie z dnia 18 lipca 2014 r.,       | 266  | 748  |
| Ts 102/12 | – postanowienie z dnia 26 listopada 2013 r.,   | 267  | 750  |
| Ts 102/12 | – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,       | 268  | 752  |
| Ts 153/12 | – postanowienie z dnia 25 marca 2013 r.,       | 269  | 754  |
| Ts 153/12 | – postanowienie z dnia 31 lipca 2014 r.,       | 270  | 760  |
| Ts 156/12 | – postanowienie z dnia 12 grudnia 2013 r.,     | 271  | 762  |
| Ts 156/12 | – postanowienie z dnia 29 lipca 2014 r.,       | 272  | 765  |
| Ts 197/12 | – postanowienie z dnia 20 listopada 2013 r.,   | 273  | 768  |
| Ts 197/12 | – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,        | 274  | 771  |
| Ts 204/12 | – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,    | 275  | 774  |
| Ts 204/12 | – postanowienie z dnia 10 lipca 2014 r.,       | 276  | 777  |
| Ts 209/12 | – postanowienie z dnia 2 kwietnia 2014 r.,     | 277  | 779  |
| Ts 209/12 | – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,       | 278  | 782  |
| Ts 219/12 | – postanowienie z dnia 5 września 2013 r.,     | 279  | 784  |
| Ts 219/12 | – postanowienie z dnia 9 lipca 2014 r.,        | 280  | 786  |
| Ts 220/12 | – postanowienie z dnia 3 kwietnia 2014 r.,     | 281  | 788  |
| Ts 220/12 | – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,        | 282  | 791  |
| Ts 252/12 | – postanowienie z dnia 15 lipca 2013 r.,       | 283  | 794  |
| Ts 252/12 | – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,        | 284  | 799  |
| Ts 254/12 | – postanowienie z dnia 20 stycznia 2014 r.,    | 285  | 803  |
| Ts 254/12 | – postanowienie z dnia 5 sierpnia 2014 r.,     | 286  | 807  |
| Ts 45/13  | – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,    | 287  | 810  |
| Ts 45/13  | – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,        | 288  | 813  |
| Ts 52/13  | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,       | 289  | 816  |
| Ts 68/13  | – postanowienie z dnia 29 kwietnia 2014 r.,    | 290  | 819  |
| Ts 68/13  | – postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r.,        | 291  | 823  |
| Ts 71/13  | – postanowienie z dnia 11 grudnia 2013 r.,     | 292  | 825  |
| Ts 71/13  | – postanowienie z dnia 28 lipca 2014 r.,       | 293  | 827  |
| Ts 105/13 | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,       | 294  | 829  |
| Ts 119/13 | – postanowienie z dnia 9 czerwca 2014 r.,      | 295  | 832  |
| Ts 119/13 | – postanowienie z dnia 31 lipca 2014 r.,       | 296  | 835  |
| Ts 120/13 | – postanowienie z dnia 9 czerwca 2014 r.,      | 297  | 837  |
| Ts 120/13 | – postanowienie z dnia 31 lipca 2014 r.,       | 298  | 840  |
| Ts 131/13 | – postanowienie z dnia 20 września 2013 r.,    | 299  | 842  |
| Ts 131/13 | – postanowienie z dnia 17 lipca 2014 r.,       | 300  | 844  |
| Ts 135/13 | – postanowienie z dnia 14 sierpnia 2014 r.,    | 301  | 846  |
| Ts 142/13 | – postanowienie z dnia 30 kwietnia 2014 r.,    | 302  | 852  |
| Ts 142/13 | – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,       | 303  | 854  |
| Ts 143/13 | – postanowienie z dnia 5 listopada 2013 r.,    | 304  | 856  |
| Ts 143/13 | – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,       | 305  | 859  |
| Ts 146/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,      | 306  | 861  |
| Ts 146/13 | – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,       | 307  | 863  |
| Ts 147/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.       | 308  | 865  |
| Ts 147/13 | – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,       | 309  | 868  |
| Ts 148/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,      | 310  | 870  |

|           |                                                 |     |     |
|-----------|-------------------------------------------------|-----|-----|
| Ts 148/13 | – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | 311 | 872 |
| Ts 158/13 | – postanowienie z dnia 5 lutego 2014 r.,        | 312 | 874 |
| Ts 158/13 | – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | 313 | 876 |
| Ts 159/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | 314 | 878 |
| Ts 159/13 | – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | 315 | 880 |
| Ts 161/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | 316 | 882 |
| Ts 161/13 | – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | 317 | 885 |
| Ts 162/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | 318 | 887 |
| Ts 162/13 | – postanowienie z dnia 25 lipca 2014 r.,        | 319 | 889 |
| Ts 166/13 | – postanowienie z dnia 15 listopada 2013 r.,    | 320 | 891 |
| Ts 166/13 | – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,        | 321 | 894 |
| Ts 168/13 | – postanowienie z dnia 11 sierpnia 2014 r.,     | 322 | 896 |
| Ts 169/13 | – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | 323 | 900 |
| Ts 172/13 | – postanowienie z dnia 2 września 2013 r.,      | 324 | 903 |
| Ts 172/13 | – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | 325 | 906 |
| Ts 186/13 | – postanowienie z dnia 10 października 2013 r., | 326 | 908 |
| Ts 186/13 | – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | 327 | 909 |
| Ts 196/13 | – postanowienie z dnia 8 listopada 2013 r.,     | 328 | 911 |
| Ts 196/13 | – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,         | 329 | 914 |
| Ts 204/13 | – postanowienie z dnia 3 czerwca 2014 r.,       | 330 | 915 |
| Ts 204/13 | – postanowienie z dnia 21 lipca 2014 r.,        | 331 | 917 |
| Ts 218/13 | – postanowienie z dnia 11 października 2013 r., | 332 | 918 |
| Ts 218/13 | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,        | 333 | 919 |
| Ts 230/13 | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,        | 334 | 921 |
| Ts 231/13 | – postanowienie z dnia 20 listopada 2013 r.,    | 335 | 924 |
| Ts 231/13 | – postanowienie z dnia 2 lipca 2014 r.,         | 336 | 927 |
| Ts 235/13 | – postanowienie z dnia 28 maja 2014 r.,         | 337 | 930 |
| Ts 235/13 | – postanowienie z dnia 18 lipca 2014 r.,        | 338 | 931 |
| Ts 238/13 | – postanowienie z dnia 13 sierpnia 2014 r.,     | 339 | 932 |
| Ts 282/13 | – postanowienie z dnia 29 sierpnia 2014 r.,     | 340 | 936 |
| Ts 286/13 | – postanowienie z dnia 16 kwietnia 2014 r.,     | 341 | 939 |
| Ts 286/13 | – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | 342 | 942 |
| Ts 311/13 | – postanowienie z dnia 11 lutego 2014 r.,       | 343 | 944 |
| Ts 311/13 | – postanowienie z dnia 15 lipca 2014 r.,        | 344 | 947 |
| Ts 313/13 | – postanowienie z dnia 7 lipca 2014 r.,         | 345 | 949 |
| Ts 314/13 | – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | 346 | 951 |
| Ts 315/13 | – postanowienie z dnia 16 maja 2014 r.,         | 347 | 956 |
| Ts 315/13 | – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | 348 | 958 |
| Ts 327/13 | – postanowienie z dnia 17 marca 2014 r.,        | 349 | 960 |
| Ts 327/13 | – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,         | 350 | 962 |
| Ts 10/14  | – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,         | 351 | 963 |
| Ts 22/14  | – postanowienie z dnia 7 kwietnia 2014 r.,      | 352 | 966 |
| Ts 22/14  | – postanowienie z dnia 11 lipca 2014 r.,        | 353 | 968 |
| Ts 29/14  | – postanowienie z dnia 19 maja 2014 r.,         | 354 | 971 |
| Ts 29/14  | – postanowienie z dnia 16 lipca 2014 r.,        | 355 | 973 |
| Ts 43/14  | – postanowienie z dnia 11 kwietnia 2014 r.,     | 356 | 975 |
| Ts 43/14  | – postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r.,         | 357 | 977 |
| Ts 56/14  | – postanowienie z dnia 1 lipca 2014 r.,         | 358 | 978 |
| Ts 58/14  | – postanowienie z dnia 8 kwietnia 2014 r.,      | 359 | 980 |
| Ts 58/14  | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,        | 360 | 982 |
| Ts 67/14  | – postanowienie z dnia 8 lipca 2014 r.,         | 361 | 984 |
| Ts 73/14  | – postanowienie z dnia 30 kwietnia 2014 r.,     | 362 | 986 |
| Ts 73/14  | – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | 363 | 989 |
| Ts 129/14 | – postanowienie z dnia 23 lipca 2014 r.,        | 364 | 991 |
| Tw 14/12  | – postanowienie z dnia 24 kwietnia 2013 r.,     | 250 | 677 |
| Tw 14/12  | – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,        | 251 | 683 |

---

|          |                                            |     |     |
|----------|--------------------------------------------|-----|-----|
| Tw 42/12 | – postanowienie z dnia 4 kwietnia 2014 r., | 252 | 688 |
| Tw 42/12 | – postanowienie z dnia 24 lipca 2014 r.,   | 253 | 697 |
| Tw 43/12 | – postanowienie z dnia 28 maja 2013 r.,    | 254 | 703 |
| Tw 43/12 | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,   | 255 | 706 |
| Tw 12/13 | – postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r.,  | 256 | 709 |
| Tw 12/13 | – postanowienie z dnia 22 lipca 2014 r.,   | 257 | 712 |
| Tw 12/14 | – postanowienie z dnia 30 lipca 2014 r.,   | 258 | 715 |



---

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: 150 egz.

ISSN 1428-6521